深圳奇迹

深圳与中国改革开放四十年

张思平◎著

四十年间，深圳从一个边陲小镇发展成为上千万人口的现代化、国际化的特大城市，创造了世界城市发展史上的奇迹。

深圳奇迹是如何形成的？
深圳在中国改革开放历史上发挥了什么样的作用？
如何才能继续引领中国的改革开放？

中信出版集团

版权信息

书名:深圳奇迹：深圳与中国改革开放四十年

作者:张思平

ISBN:9787521701821

中信出版集团制作发行

前言

2018年是改革开放40周年。党的十一届三中全会以来，我国经济社会发生了翻天覆地的变化，取得了改革开放和社会主义建设的历史性成就。这些成就的取得应该归功于邓小平同志改革开放的大政方针和重大决策，归功于党中央的正确领导，归功于全国人民的共同努力。深圳作为成功的经济特区，在40年的改革开放过程中，在探索和完善建设社会主义市场经济体制中是立了大功的。

在中国现代化和改革开放的大潮中，深圳是中国从闭关锁国的计划经济体制走向对外开放、将中国经济纳入世界经济体系的窗口；是中国从计划经济体制向市场经济体制转轨，建立社会主义市场经济的试验场；是中国社会转型，建设民主法治政治文明社会的探索者和先行者；也是保证香港回归后继续繁荣稳定的强大支撑。深圳改革开放的40年充分体现了我国改革开放所取得的伟大成就，也为全国的改革开放提供了宝贵经验。

客观地总结分析深圳40年的改革探索经验和教训，对进一步将深圳乃至全国的改革开放伟大事业推向新的历史阶段，具有非常重要的现实意义。

改革创新是深圳的根，也是深圳的魂。在改革开放40周年之际，中国再次向世界宣示，要坚定地沿着改革开放之路走下去，同时要向更深更广的领域不断开拓和提高水平。

面向世界，展望未来，作为改革开放的试验场，深圳不应满足于过去的成就，如果能够在40年已经形成的改革创新良好基础上，发挥深圳多年来形成的敢闯敢试的改革创新精神，迅速取得改革的新突

破，深圳还是有条件、有能力、有资格继续勇立中国改革开放的潮头，成为全国深化改革新形势下的弄潮儿。

2018年11月1日

第一章

深圳与中国改革开放四十年

第一节

深圳在中国改革开放历史上的基本作用

经过30多年的发展，深圳从一个边陲小镇发展成为一个上千万人口的现代化、国际化的特大城市。截至2017年，深圳GDP（国内生产总值）总量位居全国第三，达到2.2万亿元人民币，人均国民收入排名第一，达到18.31万元人民币，已经成为我国最重要的高科技企业集聚和创新基地，全国第三个金融中心，全球第三大集装箱港口，进出口总额在全国大城市中排名第一，达2.8万亿元人民币，经济总量与中国的香港特区等量齐观。这样的奇迹在世界城市发展史上都是罕见的。

深圳的奇迹是如何一步一步形成的，在中国其他地方包括其他经济特区为什么没有出现这样的奇迹？深圳在中国改革开放和国家现代化进程当中历史地位究竟是怎样的？这是研究深圳改革的现在和未来需要回答的问题。只有了解深圳改革开放的历史，才能更客观地评估深圳改革开放的现状，也才能更好地研究深圳未来改革中的一系列重大问题。

从历史的角度来看，深圳在中国现代化和改革开放的大潮中主要有四个方面的作用。

一、深圳是中国从封闭的计划经济体制走向对外开放，将中国经济纳入世界经济体系的窗口

改革开放前封闭、僵化的计划经济体制，加上“文革”十年的动乱和浩劫，使中国经济到了崩溃的边缘，中国人民处于极度贫困之中。

粉碎“四人帮”以后，中央停止以阶级斗争为纲，工作重心转向经济建设，并决定改革开放。20世纪70年代末、80年代初的改革主要是从农村起步，推行家庭联产承包责任制。城市的改革，除了部分地区对少数国有企业扩大自主权的试点外，实际上还没有真正展开，对外开放也处于准备阶段和探路阶段。

邓小平同志是中国决定对外开放的决策者。邓小平同志之所以决定对外开放，主要是看到了中国经济与发达经济体的巨大差距，希望通过对外开放，引进资本、技术和管理，使中国尽快富强起来。在美、日等发达国家亲眼所见和亲身体会，让这位老革命家坚定中国要从封闭走向开放。然而改革开放对党和国家来讲是一项全新的事业，没有成功的经验可资借鉴，并且有一定的政治风险，完全要靠自己的摸索，按照“摸着石头过河”的思路，在整个开放格局中需要有个地方或者窗口进行试验。正如后来邓小平同志对经济特区的性质概括的那样：“特区是个窗口，是技术的窗口，管理的窗口，知识的窗口，也是对外政策的窗口。”注

与此同时，20世纪70年代末80年代初，素有对外开放传统的广东省主政的领导人，也意识到国家封闭是不行的。当时与深圳一河之隔的香港已经成功实现经济起飞，基本完成了工业化，人均GDP已达4 080美元，位列“亚洲四小龙”之首，享有“东方之珠”的美誉。面对经济繁荣的香港，深圳乃至广东出现了农民偷渡香港的现象。广东省委省政府承受着内地民众大规模逃港的巨大政治压力，因此当时任广东省委第一书记的习仲勋以及省委书记吴南生等领导提出要在毗邻香港的深圳搞出口加工基地，利用国外的资金和技术，解决就业、发展经济的意见。这一设想得到了中央的积极回应，邓小平同志、叶剑英同志等鼓励广东谋求突破，在深圳搞加工区，引进香港的资源进行来料加工，带动深圳的就业，增加居民的收入，同时为落实国家对外开放的大政方针进行试验和探索。

这应该是特区建设的初衷。随着对外开放窗口的打开，深圳从最早的出口加工区的设计，慢慢调整为工业、商业、旅游业等综合发展的经济特区。借助中央给予经济特区的优惠政策，加上以梁湘为市委书记的班子的艰苦创业，深圳在较短时间内使落后的投资环境得到了改善，逐步吸引了一批港资的“三来一补”企业。同时深圳利用中央给予的特殊政策，引进了大批内地外贸国有企业来深圳设立外贸窗口企业，使深圳成为中国外贸进出口的重要通道和基地。这样经过几年的开发建设和内联外引，深圳成为内地封闭经济与世界经济对接的一个窗口，在中国经济纳入世界经济体系过程中起了重要的探索和示范作用。在这个过程中，深圳实践出了改善环境、引进外资、增加出口、增加就业、发展外向型经济的深圳模式。

1984年，邓小平同志视察深圳，对深圳经济特区给予了充分肯定，明确表示“深圳的发展和经验证明，我们建立经济特区的政策是正确的”，并随后决定将沿海14个城市全面开放，形成东部沿海对外开放的战略大格局。应该说，中国的改革开放，首先从深圳建立了一个窗口，撕开了一个口子，进而实现了沿海14个城市的全面开放，从而使我国纳入了世界经济体系，融入了世界经济发展的潮流。

经过多年的发展，深圳的投资环境得到全方位的改善，除了港资以外，世界上知名的跨国公司也开始涉足深圳和珠三角，利用优越的地理位置、便宜的劳工、优惠的政策，建立它们的全球加工基地，从而使深圳和珠三角变身为“世界工厂”。

多年来，深圳一直蝉联全国大城市中出口总额第一的桂冠，出口总额曾经占全国的40%左右，2017年深圳的外贸进出口总额达到2.8万亿元，其中出口达1.65万亿元，占全国出口总额的10.8%。深圳乃至珠三角经济的腾飞和世界工厂的地位为深圳港提供了充裕的适箱货品，使深圳港成为全球第三大集装箱港，为中国成为世界第二大经济体、第一大贸易国、第二大资本流入国做出了巨大贡献。

因此，中国的对外开放是从深圳实现突破和起步的，深圳在中国对外开放的历史贡献和地位是国内其他任何城市都不具备的。深圳特区建设和发展所取得的其他的成绩，应该说都是从发挥对外开放的历史和战略地位作用的过程中派生出来的。在中国“千年大变局”“跨世纪的大国博弈”的改革开放的大格局中，深圳在历史上发挥的重要的作用应该是立了头功。

二、深圳是中国从计划经济体制向市场经济体制转轨，建立社会主义市场经济的试验场

从深圳发展的历史上看，社会主义市场经济试验场的历史作用不是与生俱来的，而是在特区对外开放和城市建设发展过程中被逼出来的。虽然邓小平同志在1979年会见加拿大客人时讲过，“说市场经济只存在于资本主义社会，只有资本主义的市场经济，这肯定是不正确的”。注但由于当时的环境，那时中央还没有明确提出搞市场经济，只是本着“摸着石头过河”，寄希望于在改革开放和特区建设中寻求突破的。

在20世纪80年代初深圳特区成立的时候，城市的改革还没有真正起步，在确定深圳兴办经济特区时，中央并没有明确提出特区要搞市场经济，只是特区实行计划经济与市场调节相结合，发挥好市场调节的作用。但深圳特区在建设初期的实践，使特区的开发以及对外开放和旧的计划经济之间产生了难以调和的矛盾并充分暴露出来，逼迫深圳冲破旧的计划经济的体制，探索新的能够保障特区建设需要的体制机制，从而使深圳成为建立社会主义市场经济的试验场。从这个意义上讲，深圳走上市场经济之路也算是被逼上梁山。

比如，深圳特区在建设初期，需要解决城市建设和经济发展中的资金、物资、干部、劳动力等发展要素，这就和当时计划经济条件下

的金融管理体制、商品流通体制、物资分配体制、价格管理体制、干部管理体制、劳动管理体制等发生尖锐矛盾，倒逼深圳去探索适应特区建设的新体制、新机制。又如，深圳特区要开展“三来一补”，扩大对外出口创汇，也势必与当时计划经济体制下的外资管理体制、外汇管理体制等发生冲突。

有冲突就意味着要突破，所以在20世纪80年代，深圳在建设发展过程中成为中国从计划经济突围、向市场经济转变的先锋，客观上使深圳最早打破了旧的计划经济体制，引进市场经济的因素和机制，形成了比较完善的市场经济环境和市场机制，吸引和聚集了国内外大量的资金、劳动力、科技人才、信息等各种发展要素，获得了巨大的改革红利和制度红利，经过二十几年的发展，使深圳从一个边陲小镇成为国际大都市。1980—1995年，深圳引领了全国市场经济体制探索的潮流，成为中国由计划经济向市场经济转型的试验场。

深圳目前形成的高科技、金融、物流等支柱产业，从本质上讲，也是多年来深圳率先进行的以市场经济为取向的改革红利和制度红利。如果没有长期在产权制度、行政管理体制、科技管理体制、金融体制等方面的改革探索，没有比较完善的市场环境和发展环境，深圳高科技产业的崛起是不可能的。

三、深圳是中国民主、法制社会转型，建设政治文明社会的探索者和先行者

由于深圳经济特区具有毗邻香港的特殊地理位置，几十年来，深圳与香港乃至全球信息连通，与国际市场高度融合，每天有几十万人在深港之间穿梭流动。所以，香港的法治、多元文化、廉洁政府、诚信透明等核心价值和生活方式，深圳接触得最早、感受得最深、受到的影响最大。

随着深圳经济体制改革的深入，经济实力以及物质文化水平的提高，深圳市民必然会要求社会、政治和文化等方面也有相应的变革。在实践中，与国内其他地区相比，深圳在社会转型方面先行一步，深圳的社会组织发育、基层民主自治、市民参政议政意识的形成、法治观念的增强、政治生活的参与等都领先于全国，实质上成为中国社会转型的探索者和先行者。虽然这一过程充满了困难与曲折，很多尝试甚至没有得到延续，但是它在促进中国社会转型和国家治理现代化中的作用是当前难以估量的。

深圳是一个移民城市，来深圳工作或者创业的人，对传统的经济、社会、行政、政治体制的弊端的认识和感受较为深刻。对改革创新、政治开明、民主法治等现代社会大多充满向往。20世纪八九十年代，敢来深圳闯的人，大都有自己的追求和理想，他们成为深圳推动民主法治社会转型、政治文明进步的主要动力，他们在几十年特区建设过程中不断努力探索，有的取得了成功，有的遇到了挫折。比如20世纪80年代初，在蛇口就开始实行基层民主选举、社会监督和内部竞争，由此引发了“蛇口风波”。时隔多年，人们仍然乐意在对这起事件的回忆中，体味着它所散发出的变革和发展的意味。20世纪80年代中后期，深圳已经邀请国内改革家和思想家对深圳的政治体制、行政体制改革进行系统的设计，其深度和广度在中国现行体制下是相当大胆的。虽然由于种种原因，这些系统的设计未能在深圳进行实践，但深圳仍然在尽最大努力，在不同时期、不同环境下不断地推动社会转型和政治文明的建设。其中包括20世纪90年代深圳社会组织的发育，基层民主机制的形成，政府自身的改革转型，公民参政议政的热情，舆论监督的力度，相比于内地，深圳做了许多先行探索。

中国社会的转型和现代文明制度的建立，是实现国家治理体系和能力现代化大目标的大势所趋，曲折是难免的，但方向是任何人都难以扭转的。在这个过程中，在辽阔的大地上总会有一部分地区、一部分人率先进行试验和探索，而这种试验和先行的条件与环境，内地的任何一个城市、任何一个地区都没有深圳这样良好的社会基础、氛围

和环境。社会主义应当有自己的民主，而且按照邓小平同志所讲，在政治上创造比资本主义国家的民主更高更切实的民主。[注]邓小平同志在谈到改革党和国家领导人制度及其他制度时，就提出改革成败的三个标准：要在经济上赶上发达的资本主义国家，在政治上创造比资本主义国家的民主更高更切实的民主，并且造就比这些国家更多更优秀的人才。[注]虽然深圳没有提出建政治特区，但实际上深圳过去几十年来都是按邓小平同志提出的方向，不断探索，不断进步。

四、深圳是保证香港回归后继续繁荣稳定的强大支撑

深圳特区最早成立的时候，仅仅是借鉴香港的经验，引进香港的资金，探索实行对外开放的新路子，中央并没有赋予其维护香港繁荣稳定的职责。而且当时深圳只是一个边陲小镇，没有能力和条件为香港的繁荣稳定发挥多大的作用。但是，随着深圳经济的迅速发展和城市规模的扩大，深圳与香港的关系和地位也发生了变化，两地经济社会的全面融合，使深圳实际上已经成为保证香港顺利回归后繁荣稳定的一个强大支撑。

1997年香港回归的时候，深圳的经济总量已经相当可观，当年深圳的经济总量已达1 130亿元人民币，进出口总额已达450亿美元，并且每年仍以两位数的速度迅速增长，2016年，深圳的经济总量已经与香港持平。随着深圳经济社会的发展，城市现代化的建设，深圳对香港的经济转型、发展和稳定，提供了强大的支撑，也改变了香港、深圳长期以来形成的“前店后厂”的基本格局。改革开放以来，香港的制造业逐步转移到深圳乃至珠三角，为香港产业从劳动密集型制造业向高端服务业升级，创造了历史机遇。深圳在承接香港劳动密集型产业的过程中，通过体制创新、科技创新，不断推进产业升级，逐步成为中国最重要的高科技产业基地，同时在金融、物流等高端服务业方面

也取得了长足的发展，深圳的发展和崛起为香港提供了越来越大的经济和金融支撑，使香港能够向以服务业为主的经济结构转型，从而提升了香港作为全球金融中心、贸易中心的地位。如果说过去深圳的发展离不开香港的辐射和带动，按现在的形势看，香港和深圳在经济上已经是等量齐观，并驾齐驱，相互融合，共同发展，未来深港将逐步成为全球最大的经济中心城市之一，成为经济高度一体化的“深港经济共同体”。因此，从历史的角度来看，深圳经济特区是保障香港回归后继续稳定繁荣，实现“一国两制”伟大构想的重要支撑。

---

1. 邓小平。邓小平文选（第3卷）［M］.北京：人民出版社，1993：51-52.
2. 邓小平。邓小平文选（第2卷）［M］.北京：人民出版社，1994：236.
3. 邓小平。邓小平文选（第2卷）［M］.北京：人民出版社，1994：322页.
4. 邓小平。邓小平文选（第2卷）［M］.北京：人民出版社，1994：322页.

第二节

深圳社会主义市场经济体制建立的基本阶段

一、中国计划经济体制的突围时期（1980—1986年）

从深圳改革开放的历史上看，1980—1986年是计划经济体制的突围时期。从深圳特区建设的历史上看，这一时期是这座现代化大都市的奠基时期。

这一时期的历史大体上可以概括为三个方面。

第一，打开了深圳经济特区招商引资、对外开放的新局面。20世纪80年代初，在经济特区建设之初，基础设施差，外商对特区优惠政策在等待观望，对外开放招商引资难度很大。深圳市提出了著名的招商引资的“蚂蚁政策”，加大对率先来投资建设外资的支持力度，使之起带头示范作用，取得了突破性进展。通过大力招商引资、对外开放吸引了最早的一批港资进入深圳，包括第一家引进来的酒店、第一座引进来的加工厂等，迅速打开了深圳招商引资、对外开放的新局面。

第二，改革旧体制、开启新的市场经济体制的探索。办特区、建城市，在深圳做的每一件事情、遇到的每一个问题都会和旧体制发生激烈的冲突，不突破旧体制的包围，就无法推动城市建设、经济发展和对外开放。每一次碰撞，实际上就是对旧体制的一次突围，对新体制的一个探索。通过重重突围和探索，使深圳不仅成为开放的前沿和技术的窗口、管理的窗口、知识的窗口，而且成为改革旧体制、建立新的市场经济体制的试验场。

——金融体制改革。办特区中央和广东省没有拨款，深圳提出利用外资或银行贷款进行基础设施建设。在当时的计划经济体制下，银行的钱是按企业和国家计划分配的，不允许借出来搞基础设施建设。因此，深圳的做法实际上是对计划经济体制下银行管理体系的冲击和改革探索，利用外资进行城市基础设施建设，更是对传统外资外贸管理体制的大胆突破。

——价格体系改革。在计划经济下，各种物资靠国家计划调拨，价格由国家统一制定。特区建设没有纳入国家计划，无法获得国家计划内的各种物资，包括生活资料和生产资料，而特区建设既要有相应的粮食、蔬菜、副食品等生活资料，更需要大量的钢材、水泥等生产资料。为此，深圳推动了价格的改革，放开价格管制，利用市场机制，发展商品市场。通过价格改革，使深圳在20世纪80年代全国价格“双轨制”的特殊条件下，用市场的机制解决深圳建设和发展所需要的各种物资，其中包括粮食、蔬菜、副食品的价格放开，在全国率先取消实行了几十年的各种票证。20世纪80年代初深圳的价格体制改革取得重要突破，为全国的价格改革和全国统一的市场体系建设做出了重大贡献。

——劳动人事管理体制改革。特区建设需要大量的干部和职工，但在传统的计划经济体制下，干部和职工都是部门所有制、单位所有制，不能跨行业、跨地区流动。深圳对传统的劳动和干部管理体制进行改革。包括对干部实行公开招聘，打破了人才的单位所有制；发展劳动力市场，促进劳动力横向流动，对工人实行劳动合同制和结构工资制。通过用人制度的改革，劳动力市场以及工资制度的改革，用经济的手段和市场的手段，使一批批的干部和工人很快涌入了深圳经济特区，参加特区的开发建设。

——建设施工体制改革。在传统的建设施工体制下，施工单位只是政府有关建设主管部门的附属单位，按建设主管部门指定的计划任务进行施工建设。深圳特区建设初期，自己没有足够的建设队伍，无

法满足大规模建设对施工队伍、建设成本和工程质量的要求。为此，深圳市被迫实施“建筑工程施工招标制度”，发展建筑市场，通过招标，把全国的建筑施工队伍吸引到深圳。并且，通过市场机制还降低了工程造价、提高了施工质量，创造了深圳速度，这是对国家建设施工管理体制的重大突破。

——土地使用权制度改革。兴办特区，引进外资，创办各种企业，都需要为外商建厂房、提供土地，必须与外商签订土地使用合同，而土地使用合同实际上意味着土地使用权的转让，这在当时是有违国家宪法的。深圳借鉴香港土地制度的经验，实行土地使用权的转让，发展土地市场，这项改革的试验和突破，对国家的改革开放和现代化建设所起到的作用是难以估量的。

第三，提出深圳经济特区要实行“四个为主”的方针。深圳市按照邓小平同志和中央关于特区建设的总方向，根据深圳建设的实践，最早提出深圳要实行“四个为主”的方针，即“建设资金以吸收和利用外资为主，经济结构以中外合资和外商独资经营企业为主，企业产品以出口外销为主，经济活动在国家计划经济指导下以市场调节为主”。其中以外资和“三资企业”为主，实际上是对所有制结构改革的重要探索；以工业为主，意味着深圳特区不仅从事农业和“三来一补”加工业，而且提出了实现工业化的目标；产品以外销为主，实际上是提出了发展外向型的经济发展新模式，为后来国家提出“大进大出”沿海发展战略提供了成功的示范。“以市场调节为主”虽然是当时理论界提出和探索的，但作为以市场经济调节为主推动经济发展的实践的地区和城市，深圳是全国第一个。深圳以市场调节为主的改革实践，对中国确定以市场为导向的改革大方向起了重要的作用。

深圳这一时期的改革大体上是“以破为主，立在其中”的“摸着石头过河”的探索时期。经过几年的改革开放的大胆探索和艰苦创业，深圳旧的计划经济体制已经打破，市场经济的新体制、新机制已经发挥重要作用；对外开放的大门已经打开，外向型经济已经起步，城市建设

已初具规模，为特区建设和改革开放奠定了基础。1984年邓小平同志视察深圳时指出“深圳的发展和经验证明，我们建立经济特区的政策是正确的”。

二、深圳市场经济基本框架的搭建时期（1987—1993年）

1987—1993年，深圳通过“以立为主，破立结合”的大胆试验，初步搭建了深圳市场经济的基本框架。

这一时期的历史大致可以概括为以下几个方面。

第一，大力推进所有制改革，发展混合所有制经济，为市场经济体制的建立和发展培育了多元化的市场竞争主体。这一时期深圳大力引进“三资企业”，尤其是高度重视引进香港大财团和国外跨国公司来深圳投资发展，其中，引进了香港和记黄埔李嘉诚先生参与盐田港的开发，使盐田港在数年后成为全球最大的集装箱专用码头；鼓励民营企业的发展，有组织地对民营科技企业进行培育和扶持，出台了全国第一个《关于鼓励科技人员兴办民间科技企业的暂行规定》，在全国第一次提出创办民间科技企业不仅资金可以入股，而且商标、专利、技术等可以以无形资产入股。这项规定使深圳诞生了华为这样世界级的大公司，为深圳高科技产业发展和创新能力的提高打下了体制机制的基础。深圳对国有企业实行股份制改造，推进了股份制改革和股票证券市场的建立。1986年，深圳开始了全国最早的国有企业股份制改革试点，市政府出台了《深圳经济特区国营企业股份化试点暂行规定》，一些国有企业根据规定进行股份制改造，一些企业一开始就按照股份制的要求发起设立股份有限公司，有的还向社会公众发行了股票。通过国企股份制改造和发展混合所有制经济，在政府的大力推动

下，一批像深圳发展银行、招商银行、平安保险等这样的股份制企业相继成立，成为支撑深圳特区迅速发展壮大的企业集团。

第二，大力发展资本市场，逐步形成比较完善的市场体系和比较规范的运作机制。深圳除了继续完善劳动力市场、商品市场、建筑市场、土地市场等专业性市场外，还特别重视并大力推动证券、外汇、保险、基金等资本市场，为深圳成为全国区域性金融中心城市奠定了很好的基础。深圳建立了外汇市场，即外汇调剂中心。深圳市企业出口创汇，可以不到中国银行结汇，直接到外汇调剂中心调剂，需要外汇也可直接到调剂中心购买，这是外汇管制制度的重大突破，对深圳这样一个外向型经济的大城市来说是非常重要的。深圳证交所的成立，带动了证券、基金、银行等金融机构和金融业的发展，不仅引领了深圳高端要素市场和高端服务业的迅速发展，奠定了深圳在全国资本市场体系中的重要位置，而且对深圳国有企业的改革，对深圳高新技术产业的发展，以及深圳市民增加资本性收入、提高生活水平也起了重要的推动作用。1992年2月，我国第一个产权交易机构正式开业，促进了深圳产权交易市场的发育和完善。

深化土地使用制度改革，通过拍卖建立土地交易市场是一项影响全国的、深远的重要改革，这项改革不仅促进了《宪法》的调整和修改，而且对中国经济发展、城市建设的影响也是巨大的。住房的商品化改革，是深圳在全国范围内最先探索，而且是最系统地提出来的一项重要改革。1988年，深圳第一次提出“双轨三模式”的住房制度改革方案，即由政府提供福利房，解决公务员和教职工事业单位的住房；市场提供商品房，由房地产公司开发，市场销售；微利房，面向国有企业和其他企业的困难职工。深圳的住房制度改革大体上借鉴了新加坡及中国香港地区的成功经验。这既解决了大多数公务员、事业单位和企业员工对福利房、保障房的需求，又满足了少数富裕起来人士对商品房的需求。但由于多种原因，深圳的住房制度改革未能坚持下去。

第三，推进政府机构和行政管理体制改革，探索与社会主义市场经济相适应的政府管理框架。在这方面，深圳主要推动了两项重要改革。一是借鉴新加坡反贪局、中国香港廉政公署的经验，结合深圳的实际，在全国率先成立政府监察局，探索政府内部决策、执行、监督三者既分工协调又相互监管制约的政府运作新机制，加强对政府运作内部的监督，以保持政府的廉洁、高效，改善党风、政风，监督党和政府的路线、方针、政策的落实情况。二是率先成立投资管理公司，开启了国有资产监督管理体制改革的序幕，探索了政资分开、政企分开，以产权为纽带加强国有资产管理的新路子。在20世纪90年代成立投资管理公司的基础上，深圳又成立了国有资产管理委员会，逐步形成国资委——投资管理公司——控股国有企业三个层次的国有资产管理体制，把国有企业以政府的附属物推向市场，逐步成为独立经营、自负盈亏的市场竞争主体，为全国的国有企业和国有资产监管体制的改革提供了丰富的经验。

第四，探索社会保障制度改革，初步建立了社会保障体系的基本框架。1986年，深圳作为全国社会保障体系改革的试点，借鉴新加坡等国的经验，在蛇口探索企业建立社会保险制度改革的基础上，深圳建立了以社会统筹与个人账户制相结合、职工自我保障和社会共济相结合的涵盖养老、医疗、工伤的社会保障制度，先后出台了《深圳市社会保险暂行规定》《职工养老保险及住房公积金实施细则》《职工医疗保险实施细则》等，为全国建立比较完善的社会保障制度做出了重要贡献。

第五，提出“按国际惯例打篮球”的方向，构建按国际惯例运作的对外开放新体制，为各种所有制企业提供公平竞争的市场环境。深圳最早提出要成为率先按照国际惯例运作的新体制地区之一，更好地发挥改革试验场的作用。围绕这一目标，深圳在外贸管理体制、外汇管理体制、企业产权体制、政府行政管理体制以及各种重要市场等方面进行了系统的改革，使深圳的改革逐步从单项突破向综合配套方向转变。

此外，深圳经济特区还争取到了最重要的资源——特区立法权。经过长达5年的不懈努力，1992年7月1日七届全国人大常委会第二十六次会议通过《关于授予深圳经济特区立法权的议案》，授予深圳特区立法权。特区立法权的获得，为推动深圳的改革开放和民主法制建设产生了重大作用。

经过1986—1993年的大胆探索和勇于改革，深圳经济特区为中国社会主义市场经济体制的建立提供了宝贵的经验，做出了重要的贡献。邓小平同志1992年南方谈话中，对深圳改革取得的成绩和经验给予了充分的肯定，拨正了中国改革开放的航向，确立了中国社会主义市场经济的改革方向。

三、深圳市场经济体制的初步完善时期（1993—1998年）

经过前两个时期的改革探索，深圳市场经济的框架逐步形成，以市场为导向的改革不断深化，对中国改革开放的贡献越来越大。特别是邓小平同志1992年南方谈话后，1993年党的十四届三中全会做出了关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定，市场经济最终正式作为中国经济体制改革的目标模式，从而为深圳经济特区的改革提供了更广阔的平台。1993年，深圳的改革开始进入了以完善社会主义市场经济体系为主要任务的新时期。

这一时期的历史大致可以概括为以下三个方面。

第一，推动产权制度改革，把财产占用社会化作为产权改革的总方向，为深化不同类型的产权改革和创新提供了良好的外部环境。深圳市不仅全力推动国有企业的股份制和混合所有制改革，还特别提出企业要实行员工持股，实现财产占有社会化。社会主义制度发展的目标要使无产者变成有产者，达到共同富裕，消除两极分化，而实现这

一目标的途径就是通过公司内部员工持股和股份的社会化。在国有企业改革方面，力推市属国有企业股份制改造，实行产权主体多元化，并通过上市公司实行产权的社会化，当时深圳证交所上市公司中，深圳国有企业占有很大比例。在民营高科技企业领域，全力推动技术、管理、专利等生产要素入股，成就了华为、中兴等一批深圳高科技企业。在一批中小国有企业，大力推广经营者和员工持股，出台了《深圳市国有企业内部员工持股试点暂行决定》，从而为金地、华强等国有企业转换经营机制，进行产权改革提供了依据。

第二，在全国率先进行政府审批制度改革，为建立适应社会主义市场经济要求的新型政府进行大胆探索。在推动政府转变职能的过程中，深圳明确提出了“政府培育市场，市场解放政府，政府解放企业，企业解放生产力”的指导思想。此外，深圳还提出“两转”，即政府转变职能、企业转变机制，建立“三无”“四跨”的现代企业管理制度，使特区企业向无固定经营范围、无固定地域界限、无上级主管部门和跨行业、跨所有制、跨地区、跨国界经营的目标发展。这些观点和意见在全国都是相当超前的。

在审批制度改革方面，深圳提出政府要从计划经济的管理方式向市场经济的管理方式转变。1997年初，深圳全国率先进行政府审批制度改革，随后市政府成立审批制度改革领导小组，正式发布实施《深圳市政府审批制度改革方案》。1999年2月，深圳市还以政府令的形式发布施行了《深圳市审批制度改革若干规定》。在这一轮改革中，深圳市政府部门和单位审批事项减少了418项，减幅为57.8%。深圳进行的审批制度改革，拉开了全国以转变政府职能为主要内容的政府改革的序幕，为在全国进行的审批制度改革提供了成功的经验，进行了大胆的探索，做出了重要的贡献。

第三，提出建立社会主义市场经济的五大体系和形成市场经济的四大运行机制。深圳在改革开放过程中，通过不断地探索，在改革市场运行主体，完善要素市场、资本市场，建立社会保障体系等方面都

有了新的进展，使深圳的社会主义市场经济体制不断完善。在此基础上，深圳市提出要建立和完善“五大体系和四大机制”的目标。五大体系包括：一是由商品市场、生产要素市场和产权市场三个层次构成的市场体系；二是介于政府与企业之间，为发展生产力服务的多层次、多功能的社会服务体系；三是包括离退休保障、待业保障、住房保障、医疗保障在内的社会保障体系；四是法律体系，要充分利用好深圳的立法权，利用法规和规章来保证市场经济健康发展；五是宏观管理和宏观调控体系，市场经济不是不要管理和计划，而是要求重塑计划机制，政府由向企业下达生产分配的指令性计划转向制定经济社会发展战略、中近期经济发展规划和城市建设规划。四大运行机制包括：发展的动力机制、市场的压力机制、法律的强制力机制、道德的自制力机制。

四、深圳市场经济体制改革的深化时期（1998—2015年）

1998年，深圳开始进入市场经济体制改革的深化时期，这一时期的历史大致可以概括为以下几个方面。

第一，大力发展高新技术产业，建立为高科技产业发展的资本市场服务体系。

深圳早在1995年时就提出，一方面要对原有的“三来一补”企业实行稳定、提高、升级的方针；另一方面，要大力发展高新技术产业。为实现发展高新技术产业的战略任务和目标，深圳陆续采取了一系列的重大举措：一是建立深圳市高新技术产业园区，对整个园区实行统一规划、统一政策、统一开发、统一管理，加快招商引资步伐。二是建立支持高新技术产业发展的综合配套的政策体系，包括扩大投资融资渠道、加大人才引进、增加科技投入、加强知识产权保护、鼓励科

技骨干人员持股以及在税收优惠、土地政策等方面采取了切实有力的政策措施。三是建立以企业为主体、以市场为导向、以全国高等院校和科研院所为依托、产学研相结合的技术开发体系。四是建立完善科技投入体系，增加科技投入，积极探索建立高新技术产业风险投资机制。积极推动深交所的中小企业板和创业板的筹建，为高科技的中小企业提供方便的融资渠道，为风险资本投资高科技企业建立正常的退出机制。五是举办“中国国际高新技术成果交易会”，推动了高新技术成果商品化、产业化、国际化以及促进国家、地区间的经济技术交流与合作。

第二，推动特区外农村城市化，为特区内外一体化建设发展奠定了基础。

20世纪90年代初，深圳就进行了第一次农村城市化的改革，将特区内原来的农村基层组织纳入城市行政管理体系，将村办企业改造成股份合作公司，将几万名农民一次性转为城市居民，并撤销了宝安县，成立了宝安、龙岗两个区。第一次农村城市化改革为促进深圳特区经济社会发展和现代化城市的建设起了重要作用。

随着深圳经济的迅速发展，特区内中心城区现代化大都市已逐步形成，但占深圳土地面积、人口绝大多数的特区外的宝安、龙岗，由于行政、经济、社会管理体制的差异，各区甚至各镇各自为政，使特区外的规划、发展、管理处于无序竞争状态，不仅影响了特区外经济社会的发展，而且给深圳城市的规划、建设和重大产业布局带来很多问题。为此，深圳借鉴20世纪90年代初特区内农村城市化的经验，推动了特区外农村城市化这项事关深圳全面建设发展的改革。在行政管理体制上，撤销镇级建制，建立适应城市管理需要的街道办事处和居委会；在经济组织上，将原村集体经济组织改造成规范的股份合作公司；在规划建设上，对基础设施、产业发展、社会建设、环境保护等方面进行全市统一规划；在土地制度上，将原属于集体所有的土地一次性转为国家所有，解决了几百平方千米城市建设和产业发展遇到的

空间问题和土地问题，并为当地居民留有宅基地和必要的工商发展用地。此外，对27万名原非农业户口的原居民，一次性整体转为城市户口，并纳入全市的养老和医疗保险体系，将经济困难的原居民纳入全市的最低生活保障制度等。

第三，基本完成了市属国有企业的产权改革和国有资产管理体制的调整，初步建立了一套适应市场经济的国有企业运行体制和机制，为全国的国有企业改革提供了宝贵的经验。

深圳在特区建设初期基本上没有国有企业，随着特区的建设和发展，深圳利用国家的优惠政策以及特区发展的机遇，在20世纪八九十年代也建立了一大批市属国有企业。这些国有企业为特区的建设和发展做出了历史贡献。但随着90年代多种所有制经济的激烈竞争，国有企业的体制机制不适应市场经济发展的需要，绝大多数国有企业在竞争性领域处于劣势，无法生存。21世纪初，深圳根据中央关于国有企业“抓大放小”布局调整的要求，根据深圳的实际，对竞争性领域处于劣势的工业、流通、商贸、建筑等领域的国有企业，以经营者员工持股的方式进行产权改革，实行改制退出，对国有企业员工转化身份，进行经济补偿，纳入社会保障体系，基本完成了国有企业产权改革和布局调整的任务，使大部分国有企业和员工走向市场。

2005年后，深圳在推动企业重组、企业内部机制转换、大型企业引进战略投资者、建设施工企业的改制、做强一批产业集团、加强国有企业的监管等方面做了大量工作。经过若干年的大胆改革，深圳市属国有企业布局结构大体合理，国有资本的监管体系基本到位，企业内部的合理法人治理结构基本形成，国有企业的内部经营体制大体上与市场经济接轨，企业的自我发展能力、内部的管理水平、竞争能力大大提高，市属国有企业的经济效益在全国处于领先水平。应当说，深圳基本上完成了国有企业改革任务，为全国的国有企业改革提供了经验和示范。

第四，率先启动事业单位的改革，为国家推动事业单位分类改革做出了贡献。

国有企业改制调整任务基本完成后，深圳市改革的重点选择了事业单位改革，2006年正式在全国率先启动事业单位的改革。事业单位是政府为社会提供公共服务的主要载体，事业单位的改革也是政府改革的重要组成部分。由于体制的原因，事业单位人员多、成本高、效率低、服务差，虽然政府每年投入大量的财力，但社会反映仍很强烈。同时，事业单位在机构、人员、经费等方面与党政机关又有着千丝万缕的联系，改革事业单位会涉及党政机关人员的切身利益，因此阻力也很大。

深圳事业单位改革分为两步。

第一步分类改革。把事业单位分为三类：部分单位转为国有企业，部分单位回归政府部门，部分仍保留事业单位。在事业单位分类改革中，有三分之二的事业单位仍然保留了事业单位性质，改革中这些单位的职工利益基本没有受到损失，因此阻力不大。回归政府并承担政府职能的事业单位是个别的，这些单位实际上是事业单位分类改革的受益者，因此他们是拥护改革的。转为国有企业的事业单位有124家，这些单位要推向市场，告别由政府财政供养的吃大锅饭，要在未来市场竞争中求生存，压力很大。这些事业单位的员工转到企业后，退休后待遇要纳入企业职工养老保险体系。由于体制上的原因，企业职工养老保险水平比事业单位的员工低得多，因此他们是这次改革的利益主要受损者。虽然在改革方案的制定中，也采取了一些过渡、照顾等措施，尽可能减少他们退休后与事业单位的待遇差距，但部分员工的利益损失难以完全避免，因此改革的阻力大、任务重。在事业单位改革过程中，经过努力，分类改革做得比较好，为全国的改革提供了经验，国务院后来出台的全国事业单位分类改革的方案，基本是在深圳方案的基础上制定的。

第二步深化事业单位内部的改革。市政府先后推出了事业单位体制机制改革创新7项内容，包括取消事业单位行政级别、实行人员岗位聘用制、建立事业内部法人治理结构、设立法定机构、财政对事业单位从“养机构、养人”转变为“以事定费”和“购买服务”。但是，由于一些原因，事业单位内部机制的改革进展并不顺利，很多改革措施并未完全落实。

第五，推动大部制机构改革，发挥深圳在改革开放中先行先试的示范带头作用。

2009年，深圳出台大部制改革方案，这对后来的国务院大部制改革具有重要影响。深圳市政府启动的大部制改革一次性削减了15个政府工作部门，精简了三分之一的机构，并按照“委局办”分设的原则重新调整了整个政府架构，根据政府决策、执行、监督既相互制约又相互协调的要求，重新组建了7个委员会、18个执行局和6个办公室，共31个政府部门。大部制改革的目标是，减少部门或机构数量，降低行政成本；提高部门之间沟通和协调程度，减少职能交叉，减少政出多门和推诿扯皮，提高行政效率；实现建设小政府，给市场更多空间，更加符合市场经济发展的要求；等等。应该说，深圳这次大部制的机构改革，方向正确，对于政府转变职能，提高效率，建立适应社会主义市场经济发展的新型政府有重要意义，也发挥了深圳特区在改革开放中先行先试的示范带头作用。

第六，推动商事登记制度改革，为国务院推动简政放权改革提供重要的经验和示范。

商事登记制度改革是对传统公司登记制度的颠覆性改革，它是深化政府审批制度改革、转变政府职能和监管方式，发挥市场在资源配置中的决定性作用的一项重要改革。商事登记制度改革包括：建立商事登记主体资格与经营资格分离，审批监管相统一的登记制度；实行注册资本认缴制度；实行“三证合一”。

深圳商事登记制度的改革，创造了优良的营商环境，减轻了企业负担，激发了创业热潮，促进了政府审批和监管方式的转变，取得了很好的效果。深圳的经验得到了国务院的充分肯定，并向全国推广，成为李克强同志在全国推广“大众创业、万众创新”，激发社会活力的一个重要制度性变革。

第七，深化社会组织改革，为促进深圳社会治理现代化，培育出多元化的社会主体。

社会组织的改革是深圳的改革由经济体制改革为主逐步转向社会体制改革的标志之一。深圳这次改革主要有三个方面的内容：一是降低门槛，简化审批，鼓励发展；二是除法律法规规定外，社会组织直接登记，取消社会组织的业务主管部门，消除社会组织的行政化；三是打破对行业协会的垄断，突破“一业一会”“一区一会”等限制，鼓励社会组织多元化和竞争。这项改革对深圳城市和社会治理体系现代化，尤其是对促进深圳公民社会的发育和完善具有深远意义。改革后两年左右，深圳社会组织的数量就由改革前的4 000多家发展到10 000多家，引起全国的关注。一些做法被国家有关部门充分肯定，社会组织的改革发挥了深圳特区在新形势下先行先试的探路作用。

第八，推动前海开发，搭建深圳改革开放高端平台。

深圳在20世纪八九十年代就曾经提出“一线放开，二线管住”的大胆设想，将深圳和香港紧密连为一体，形成人员、货物、资金自由流动的特别关税区，实现邓小平同志提出的“在内地还要再造几个‘香港’”[注]的宏伟设想。但由于多种原因，这个设想未能落实，而前海的开发建设，从某种意义上讲，是过去几十年深圳追求的大特别关税区的一个缩小版。

虽然前海开发建设遇到了不少困难，目前还处于建设初期，开发建设进度较慢，在建设中还面临着很多的问题需要研究，但是通过前海的开发，可以加强与香港金融等高端服务业的合作，促进深圳经济

的升级转型，探索真正按照国际惯例和国际商业运行体制的新模式，不仅可以使深圳的改革开放和城市建设再上一个大台阶，而且也为中国的改革开放、为促进香港的繁荣做出新的贡献。

---

1. 邓小平。邓小平文选（第3卷）［M］.北京：人民出版社，1993：267.

第三节

深圳改革开放实践的基本经验

经过40年改革开放的伟大实践，深圳不仅建成了2 000万人口的全国最现代化的大都市，成为仅次于上海、北京的第三大经济中心城市，创下了举世瞩目的深圳速度和深圳质量，还在探索和建立社会主义市场经济体制和扩大对外开放方面为中国40年波澜壮阔的改革开放伟大历史转变提供了丰富的宝贵经验。在纪念中国改革开放四十周年之际，客观地总结分析深圳改革开放的基本经验，对进一步将深圳乃至全国的改革开放伟大事业推向新的历史阶段，也具有非常重要的现实意义。深圳的改革开放经验不仅是全方位的，而且是大量并具体的。从全局的角度看，深圳在改革开放实践中创造的基本经验大体上有以下四个方面。

一、坚持改革开放伟大方针不动摇

从改革开放40年的历史进程来看，经过“文化大革命”，中国共产党结束了“以阶级斗争为纲”“无产阶级专政下继续革命”的政治路线和思想路线，解放思想，实事求是，开启了中国改革开放的伟大时代，确立了“以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放”的社会主义初级阶段的基本路线，逐步形成了邓小平理论和中国特色社会主义制度。

改革开放是中国特色社会主义最重要的时代特征，邓小平同志是中国改革开放最高决策者，作为中国改革开放的总设计师，邓小平同志也是创办深圳经济特区的最重要决策者。20世纪80年代到90年代

初，在推动中国改革开放的过程中，邓小平同志始终把深圳作为推动中国改革开放伟大事业最重要的试验场，对深圳特区一以贯之地予以坚定的支持。尤其是在深圳特区改革开放遇到特殊困难的关键时刻，都是邓小平同志鲜明且坚定地支持，使深圳改革开放和特区建设不断开拓新局面。比如1985年前后，当深圳特区面临着“外国租界”“走私通道”“内地输血”“一夜回到解放前”等外部强大压力的时候，邓小平同志在1985年7月15日会见外宾时明确指出，深圳经济特区对我们来说也是一个试验，现在看来，我们原来建立经济特区的政策是正确的。又如在中国经历了1989年政治风波后，在全国以“反和平演变”为中心、特区“姓社姓资”大争论的恶劣环境中，深圳经济特区又面临巨大压力的情况下，1992年初邓小平同志视察南方并在深圳发表了具有历史意义的重要谈话。他指出，“对办特区，从一开始就有不同意见，担心是不是搞资本主义。深圳的建设成就，明确回答了那些有这样那样担心的人，特区姓‘社’不姓‘资’”，并提出“计划多一点还是市场多一点，不是社会主义与资本主义的本质区别。计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划；市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场”等著名论断。[注]邓小平同志视察南方谈话，不仅肯定了深圳改革开放的成就经验，更重要的是，确立了中国社会主义市场经济的改革方向，从而为深圳更进一步改革开放创造了历史机遇，提供了良好的大环境。所以，没有邓小平同志就没有深圳经济特区，没有邓小平同志的坚定支持，就不可能有深圳特区的如此成功。

对邓小平同志这位历史老年人，深圳人民心存感激之情。深圳在全国竖立起第一幅邓小平同志画像，竖立了第一座邓小平同志铜像，每年邓小平同志的纪念日，深圳人民都自发地向邓小平同志献花致敬，以表怀念和感恩之心。更重要的是，几十年来，深圳历届市委、市政府和几代深圳人民，不管遇到什么样的困难和风雨，始终坚持党的基本路线，坚持邓小平同志改革开放的伟大方针不动摇，不断探索和实践，为丰富邓小平同志改革开放的伟大思想和中国特色社会主义理论做出自己的贡献。

比如，在计划与市场的关系上，20世纪80年代深圳特区建设初期，老一辈的开荒牛就解放思想，坚持市场调节为主，提出“建设资金以吸收和利用外资为主，经济结构以中外合资和外商独资经营企业为主，企业产品以出口外销为主，经济活动在国家计划经济指导下以市场调节为主”的“四个为主”的方针，并通过价格改革、各种要素市场的建立等一系列改革探索，使深圳最早从计划经济体制束缚下突围出来，开辟了一条通向市场经济的探索新路。

又如在姓“社”姓“资”的问题上，深圳最早冲破传统的社会主义理论的束缚，大胆探索和实践市场经济等传统社会主义理论认为是资本主义的东西，坚持以邓小平同志关于判断社会主义的标准，即“是否有利于发展社会主义社会的生产力，是否有利于增强社会主义国家的综合国力，是否有利于提高人民的生活水平”，[注]以及邓小平同志关于社会主义的本质“是解放生产力、发展生产力、消灭剥削、消除两极分化，最终达到共同富裕”[注]的著名论断为指导，在改革开放和经济发展的实践中，大胆吸收和充分借鉴人类社会创造的一切文明成果。几十年来，深圳在制定和实施各种经济体制改革方案时，基本上没有发生“姓‘社’姓‘资’”的意识形态的无谓争论，从而以“时间就是金钱，效率就是生命”的历史紧迫感和务实精神，造就了举世瞩目的深圳速度，并以改革创新为动力，取得了深圳质量和深圳效益的辉煌成就。深圳的实践和经验为丰富邓小平同志理论和中国特色社会主义理论做出了重要贡献。

再如在姓“公”姓“私”的问题上，深圳几十年来也按照邓小平同志的理论勇于实践和探索。20世纪80年代初，深圳就提出了建设资金以外资为主的发展思路，大胆引进香港和境外资本投资特区建设；20世纪80年代末，就在全国率先进行以股份制改革为突破的国有企业产权改革，出台鼓励民营科技企业发展的政策。邓小平同志视察南方谈话后，深圳把财产占有社会化作为产权改革的总方向，为不同所有制发展提供公平竞争的良好的外部环境。21世纪初，深圳又对国有企业布

局进行大规模的调整，将竞争领域的劣势企业整体退出，使国有企业主要集中在保障城市运营的基础设施和公共服务领域。目前民营企业在深圳所有制结构中占绝对比重，涌现出华为、腾讯、中兴等世界级的高科技企业，以及平安保险、招商银行等全球著名的金融企业，国有企业在保障城市运营、公共服务、城市安全方面发挥了主导作用，形成了深圳独特的混合所有制的基本经济制度。

改革开放是中国历史上伟大的实践，深圳特区在改革开放中也必然遇到各种困难，出现各种问题和矛盾，包括改革中出现的不完善甚至失误。每当深圳的经济发展、城市建设和社会进步遇到问题时，深圳总是从改革的角度分析问题，以不断深化改革的方式去解决这些问题，始终坚持改革开放总方向不动摇。比如，当20世纪80年代改革中遇到一些企业和人员利用汇率差进行套利，干扰外汇秩序，甚至与有关政府部门内外勾结，倒卖外汇指标，进行经济犯罪的时候，深圳大胆地通过建立外汇调剂中心，利用市场的机制手段解决汇率差的问题。在土地转让、建筑工程、国企改制、金融等领域出现腐败现象和不正之风时，深圳通过建立土地转让市场、建筑招标市场、产权交易市场、资本市场等改革的方法解决经济发展中的问题。又如，为解决政府工作人员在市场经济中出现腐败的问题，深圳在20世纪80年代最先借鉴中国香港、新加坡的经验，成立全国第一个政府监察局。21世纪后又探索政府体系的决策、执行、监督相对独立的方式，并通过公务员薪酬制度改革，探索制度、体制、机制等各个方面，综合性解决政府公务人员的廉洁从政问题。再如，为解决改革开放和市场经济发展过程中出现的收入分配差距扩大、部分社会成员生活困难的问题，深圳通过改革政府财政体制，建立社会保障制度，开展同富裕工程等改革的方式，探索解决经济发展起来后出现的新问题的制度、体制和机制。

改革开放在取得伟大成就的同时，当前社会也存在很多矛盾和问题，包括腐败严重，收入分配差距过大，生态环境恶化，公共服务不足，等等。之所以出现这些矛盾和问题，除了与经济发展阶段和经济

增长水平以及我们工作中的缺点和失误有关，最主要的原因是改革不到位、不完善、不配套，甚至在某些方面出现倒退造成的，而不是改革开放必然带来的，更不是邓小平同志确立改革开放伟大方针出现了重大偏差造成的。比如社会上严重的腐败问题主要是市场体制不完善，政治体制改革不配套，权力得不到监督约束带来的；公共服务不足，主要是政府职能转变不到位带来的；生态环境恶化，主要是经济增长方式没有及时从根本上得到转变带来的；收入差距过大，主要是垄断行业改革、社会保障和福利制度改革以及财政制度改革滞后带来的；等等。因此，解决当前社会上存在的这些问题，不能采用“左”的观点和主张，否定邓小平同志开启的改革开放伟大事业，采取经济上倒退到计划经济，消灭私有财产，实行平均主义吃大锅饭；政治上回到“文化大革命”，重新进行阶级斗争的方式，而应该继续坚持改革开放的伟大方针，进一步全面深化经济、政治、社会、文化、生态领域各项改革。40年我国取得的伟大成就靠的是改革开放，而要解决改革开放40年后存在的各种矛盾和问题，从根本上也要依靠全面深化改革，继续扩大开放，这也是深圳经济特区40年改革开放伟大实践的基本经验。

二、坚持社会主义市场经济的改革方向不偏离

40年间，深圳从几万人口的边陲小镇发展成国际化大城市，创造了世界工业化和城市化的奇迹，从制度层面来看，应该归功于坚持市场取向的社会主义市场经济体制改革带来的制度红利。目前，最能代表深圳改革开放特征的是“市场机制”+“民营经济”的发展格局，发挥市场配置资源决定性作用的市场经济体制和以民营经济为主体的混合所有制的经济制度是深圳经济成功的最根本的制度、体制、机制方面的保障，始终坚持以市场为取向的经济体制改革方向无疑是深圳改革开放的一条基本经验。

自1980年成立特区之初，深圳就踏上了以市场为导向的改革探索之路。几十年来，在市场经济体制改革探索和完善过程中，虽然每个阶段提法不同、重点不同、取得的进展快慢不同，但以市场为取向的改革方向始终没有发生大的偏离，并且经历了不断探索、不断完善的复杂过程。

20世纪80年代特区建设初期，在全国总体上实行计划为主、市场调节为辅的计划经济体制下，理论界还在讨论价格改革“以放为主”还是“调放结合”时，深圳特区的开拓者已经在实践上大胆进行价格改革，在特区建设过程中放开消费品和生产资料的价格，建立各种商品市场，初步发挥了市场在商品生产和流通中的基础作用，以市场机制、价格杠杆解决了深圳建设发展所需要的各种生产资料和生活资料，同时也为全国的价格改革和市场体系建设做出了重要贡献。

20世纪80年代后期和90年代初期，深圳在市场主体和要素市场建设方面又迈出了更大的步伐，市场体系的基本框架大体形成，从而使特区克服了1985年前后因全国压缩基本建设规模给特区发展带来的困难，在经济发展和城市建设方面上了一个大台阶。比如，通过股份制改造和证券市场的建立，吸引了大量资金涌入深圳，奠定了深圳作为国家区域性金融中心的基础；通过鼓励民办科技企业的发展，允许技术、专利、商标等无形资产入股办企业，吸引全国科技人才南下创业，诞生了华为等第一批全国高科技企业；通过劳动工资改革和劳动力市场的建立吸引几十万劳动力，满足了深圳“三来一补”制造业的用工需求，为深圳及珠三角世界工厂的形成做出了重要贡献；通过对干部人事制度、工资制度的改革，吸引内地一大批优秀人才参加特区建设，形成了20世纪90年代初“孔雀东南飞”的全国人才大流动的格局；等等。

21世纪初，深圳又以产权改革为主线，对国有经济布局进行大调整，国有企业从商贸、流通、工业、建筑业、服务业等竞争性领域退出来，形成“国退民进”的战略格局，为民营经济的发展提供了广阔的

空间，使国有企业主要集中在城市的基础设施、公共服务和保障城市安全的领域，形成了以民营经济为主体的混合所有制结构，为深圳的产业结构调整、高科技发展、经济增长方式转变提供了牢固的产权制度保障。

2010年以来，深圳以市场为取向的改革，把重心放在了政府转变职能上，通过政府审批制度改革和大部制机构改革，进一步发挥市场在资源配置中的决定性作用。政府把主要精力集中在营造各种所有制企业平等竞争的良好的投资环境上，并通过必要的产业政策和优化创新创业环境，引导产业升级和结构优化，使深圳成为全国最重要的高科技产业基地，使服务业的比重达到58%，基本上达到发达国家的水平。

深圳社会主义市场经济体制改革的实践表明，坚持市场经济改革，最重要的是处理好市场与政府、民营企业和国有企业之间的关系。凡是坚持了正确的以市场为改革取向，处理好两对重要的关系的时候，就会大大促进经济社会的健康发展，凡是工作中发生偏差或失误的时候，经济社会发展就会受到影响和损害。

比如在处理市场和政府的关系上，20世纪90年代以来，凡是政府直接投资或直接主导的竞争性领域的大规模建设项目，包括电子信息、汽车以及其他高科技项目，基本上都以失败告终；在21世纪初期，政府制定的产业政策在一定程度上偏离了市场的导向，提出了发展重化工产业、汽车产业，建立化工产业基地等规划和政策，基本都没有达到制定的目标。相比之下，深圳发展过程中凡是坚持以市场为主导的产业，包括信息通信产业、互联网产业等高科技产业，都经历了从无到有、从小到大的过程，最终成为支撑深圳经济发展的支柱。随着市场优胜劣汰的竞争机制的逐步建立，深圳产业结构自身不断得到优化和调整，政府用不着花气力用行政手段督促企业去产能、去库存、去杠杆等。

在处理民营企业和国有企业的关系上，深圳也经历过艰难探索，走过弯路，付出了代价。20世纪90年代，由于对国有企业发展的规律和特点认识不足，政府花了很大精力，动用很多资源，在市场竞争激烈的工业、商贸、建筑业、服务业等发展了一大批国有企业，结果到21世纪初大批竞争性领域的国有企业难以生存，被迫进行国有经济布局调整。通过国有经济布局调整，市政府集中精力营造公平竞争的市场环境，大力支持民营企业的发展，逐步形成了以民营经济为主体的混合所有制经济，民营经济无论是在企业数量、质量、效益，还是在GDP的贡献、税收、就业等方面都占绝对的优势，使深圳成为全球现代制造业基地、高科技创新中心和亚太地区最重要的商贸物流中心，孕育出一大批如华为、腾讯、比亚迪、顺丰、华大基因、平安保险等全球知名的民营企业。

三、坚持解放思想，敢闯敢试的精神不懈怠

邓小平同志在1992年视察南方谈话中说："深圳的重要经验就是敢闯。没有一点闯的精神，没有一点'冒'的精神，没有一股气呀、劲呀，就走不出一条好路，走不出一条新路，就干不出新的事业。"[注]邓小平同志的谈话是对深圳改革开放经验的高度概括，也是对深圳的高度评价和充分肯定。

邓小平同志讲，每一项改革不可避免地既是对传统理论、思想观念的冲击，又是对利益的再调整和权力的再分配。因此，没有敢闯敢试、敢为天下先的精神，改革开放很难迈出实质性的步伐。在改革开放几十年实践中，深圳敢闯敢试的基本经验和精神，大体上表现为以下几个方面。

一是解放思想，实事求是，敢于突破传统意识形态、思想观念的束缚。其中既包括在建立市场经济体制过程中敢于冲破计划与市场、

姓“社”姓“资”、姓“公”姓“私”的束缚，进行大胆探索，也包括20世纪80年代蛇口工业区进行的基层民主的试验，这些探索和实践对全国解放思想、推进改革开放全局产生了巨大影响，做出了重要贡献。历史证明，深圳在意识形态、思想观念上的解放思想，为在实践中敢闯敢试奠定了理论基础和实践基础，为全国提供了生动活泼的改革经验。

二是敢于突破旧体制的束缚，探索改革的新路子。在特区建设初期突围计划经济体制过程中，无论是放开生活资料价格的改革，还是引进外资的对外开放；无论是企业内部劳动工资制度的改革，还是建筑市场招标、生产要素等市场体系的建立，都对当时全国计划经济体制造成巨大冲击，受到国家和有关部门的严厉批评，承担了政治上的巨大风险。当20世纪80年代全国还在进行计划与市场的理论讨论时，深圳已经在实践中打开了计划经济体制的缺口，闯出了一条新的路子，为全国计划经济向市场经济转轨提供了宝贵的经验。

三是敢于突破阻碍改革开放和经济社会发展的法律法规及有关政策。深圳改革的实践表明，每一项改革举措和探索，几乎都要不同程度地突破国家和省有关部门既有的相关政策和法律法规。如果完全遵守国家、省有关部门的政策、法律法规，就不可能有改革开放的突破进展。在这方面，最典型的是深圳率先借鉴香港土地制度的管理经验，对土地使用权进行转让、拍卖，大胆敢试的勇气可想而知。

四是深圳在几十年改革开放过程中敢闯敢试的经验，不仅敢“破”，而且也敢于“立”，敢于创新，“破”字当头，立在其中。无论是20世纪80年代价格改革、劳动工资改革、要素市场建立，还是90年代股份制改造、股票证券市场、资本市场、科技体制创新、审批制度改革，以及21世纪以来的事业单位改革、商事制度改革、社会组织改革等，深圳在推行这些重大改革时，中央和国家有关部门并没有对这些改革提出具体要求，都是深圳根据现实需要，主动地提出改革方案且大胆试验，并在实践中不断完善深化，很多成功的经验随后得到上级的认可并在全国得到及时推广。

五是创造性地贯彻落实国家有关部门对工作改革的部署和要求。深圳在改革开放的实践过程中，对上级部署和要求的改革事项，不是照抄照搬，而是根据深圳的实际情况，在不违背国家对改革总的原则的前提下，创造性地贯彻落实，使之更好地发挥改革的实际效果。比较典型的包括20世纪80年代中期，正值深圳特区的城市建设和经济发展进入高潮时期，国家进行宏观调控，对全国基建规模进行大幅度的调整压缩，如果完全按照国家有关部门的压缩基建规模的要求，特区建设会受到重大损失和影响，对此，深圳一方面向国家有关部门反映意见和建议；一方面根据深圳的实际情况，采取有保有压，分类处理的方式，把对深圳特区建设的不利影响，减少至最低限度，基本上保证了特区建设的有序进行。21世纪初，深圳根据国家设定的国有企业改革“抓大放小、布局调整”的总方向，创造性地贯彻落实国家有关国有企业改革的方针、原则，对国有企业的结构进行了根本性的调整，将竞争性领域的劣势国有企业整体退出，使国有资本主要集中在城市的基础设施和公共服务领域，保障城市安全运行。

深圳在改革开放的过程中，处处有风险，每一项重大改革，无论改革过程怎么讲究策略、艺术、方式、方法，都不可避免地引起上上下下、前后左右、方方面面的矛盾、非议、不满甚至得罪一些人。因此，深圳在敢闯敢试进行改革过程中，无论推动哪一项重大改革，都不仅做出了艰难的努力，克服了大量的困难，而且也往往付出很大代价，甚至做出了很大牺牲。从具体的某一项改革来说，深圳的改革总是在“臭三年，香三年”的循环中不断重复。在探索试验过程中，往往先受到有关方面的批评、指责，待改革取得理解，尤其是取得良好的社会效益后，又往往受到有关方面的肯定乃至推广。从具体推动某些改革的个人来讲，其付出的代价往往是多方面的，有些同志往往受到非议、争议、批评，甚至受到批判。

四、“摸着石头过河”，充分发挥基层改革创新的积极性

“摸着石头过河”是对邓小平同志开创的改革开放伟大事业在路径和方法上的精辟概括。深圳经济特区既是邓小平同志“摸着石头过河改革”开放策略的试验之一，同时深圳经济特区的成功经验又丰富了邓小平同志“摸着石头过河”的改革策略，使之成为邓小平同志改革开放路径和策略方法论上的成功案例。

20世纪80年代启动中国改革开放的历史进程中，中国改革开放的方向应该说是大体明确的，即从以阶级斗争为纲转为以经济建设为中心，从闭关锁国转向对外开放，从传统的计划经济体制转向社会主义商品经济、市场经济。但如何实现这三个转变，在路径和方法上并无先例，并且面临着巨大的政治、经济、社会的风险。在这种情况下，依照邓小平同志“摸着石头过河”的策略，中国采取了渐进式改革开放的路径，在农村改革上通过“包产到户”联产承包责任制的方式进行试验，在城市改革和对外开放方面，则通过广东先行一步举办特区来探索，所以一开始邓小平同志就希望和要求经济特区要“杀出一条血路来”。[注]

在整个20世纪80年代深圳特区的初建和发展过程中，邓小平同志一直密切关注特区建设，把深圳特区的探索当作中国改革开放的伟大事业，通过试验带动中国改革开放的全局。即使在1984年邓小平同志视察深圳，并对深圳给予充分肯定后，仍然对深圳的试验抱着谨慎观察的基本态度。邓小平同志1985年讲过，对于深圳经济特区，第一，“建立经济特区的政策是正确的”；第二，“深圳经济特区对我们来说也是一个试验”，[注]这两句话并不矛盾，我国的整个开放政策也是试验，从世界的角度讲，也是一个大试验。总之，中国的对外开放政策是坚定不移的，但在开放过程中要小心谨慎。直到1992年邓小平同志视察南方，对深圳经济特区的全面改革开放的系统探索和经验，进

行了全面肯定，发表了重要谈话，确定了中国社会主义市场经济的改革方向。

深圳经济特区几十年改革开放实践中，也是按照“摸着石头过河”的策略，在不断探索，不断试验，不断总结反思，不断完善提高的艰难过程中走过来。无论是在20世纪80年代初打开中国对外开放的窗口，突围传统计划经济体制过程中，一系列“以破为主，立在其中”的各项重要改革的突破过程中，还是20世纪80年代中后期和90年代初，在社会主义市场经济框架建立过程中，一系列“以立为主，破立结合”的新体制框架搭建的改革试验中，以及在20世纪90年代后，社会主义市场经济体系不断完善、深化改革的过程中，在经济、政治、社会众多领域推出的改革举措，大体上都是在坚持社会主义市场经济的大方向的前提下，通过问题导向，经历了发现问题、改革试点、不断完善、在全市推广的过程。

在深圳改革开放“摸着石头过河”的过程中，在经济、政治、社会、文化等这些领域的重大改革中，深圳既创造了许多成功的改革经验，也有少数不成功，甚至失败的改革教训，还发生过一些改革经历了不断反复、改来改去的案例。造成一些改革或成功、或失败、或反复的原因是多方面的。不能苛求在深圳改革开放实践中历尽艰辛的同志，而应该看成改革探索中的正常规律，是“摸着石头过河”改革路径、策略、方式的必然现象。从某种角度来说，深圳成功的改革经验是宝贵的，个别失败的改革教训也是宝贵的。个别失败的教训可以为全国的改革、为后来的改革提供难得的警示和参考，使中国的改革开放避免更大范围的损失和代价，这也是邓小平同志赋予深圳经济特区改革探索，“杀出一条血路来”[注]的应有之义和宝贵的精神财富。

深圳在“摸着石头过河”的探索中，很好地发挥了毗邻香港的优势，借鉴了中国香港和新加坡成功的经验，使中国香港和新加坡成为深圳改革开放过程中的重要参照系，从而少走了“摸着石头过河”改革探索中的弯路。深圳和香港在历史上同属于一个行政区域和岭南文

化，两地在人文、经济、文化、社会等方面有着千丝万缕的联系。20世纪80年代，深圳涌现出一批思想解放、视野开阔的改革人物，应该说与毗邻香港这个重要因素是分不开的。作为全球著名的自由港和金融、贸易、航运中心，经过100多年的发展，香港已经形成了与国际经济接轨的成熟的市场经济体制和运行机制，这也是邓小平同志选择深圳作为经济特区的主要原因。改革开放40年来，尤其是20世纪八九十年代，香港不仅为深圳的建设和发展输入了大量的资金、技术、管理经验，辐射和带动了深圳经济的快速发展，而且也作为参照系为深圳市场经济体制机制的建立做出了重要贡献。

在改革开放几十年的过程中，几乎每逢遇到问题，或进行某项改革试验时，深圳基本上都是首先采取“请进来”“走出去”等不同形式学习借鉴香港的经验。在“请进来”方面，深圳每年都举办大量的座谈、交流、咨询、演讲等活动，邀请香港各界人士帮助指导解决深圳在改革开放、经济发展、城市建设中出现的各种问题。深圳各级政协中，香港委员数量之多，发挥作用之大，是国内各地难以比拟的。在“走出去”方面，深圳多年来，从政府各部门到企业、社会，派出各类人员到中国香港以及新加坡开展调研、考察、培训活动。通过学习和借鉴香港成熟的市场经济的体制机制，使深圳在改革开放中所制定的各项改革举措，视野广，起点高，针对性和操作性强，重大缺陷和失误少，可以说中国香港、新加坡是深圳改革开放和市场经济建立的“学习借鉴的对象”。

深圳几十年改革开放的成功经验证明，邓小平同志“摸着石头过河”渐进式的改革开放路径、策略、方式、方法是正确的。中国的改革开放采取逐步实践探索，充分下放权力，尊重基层经验，鼓励各级干部和群众敢闯敢试，调动各方面改革开放的积极性，并及时将基层成功的经验上升为中央高层的决策，在全国推广。这种经过一步一步的探索实践，既坚持了改革开放的基本方向，实现了改革开放的基本目标，又有效地规避了改革开放过程中的重大失误和重大风险；既强有力地推动了改革开放的历史进程，又保持了经济的持续增长和社会的

基本稳定，走出了一条以“摸着石头过河”为基本特征的渐进式的中国改革开放成功之路。

---

1. 邓小平。邓小平文选（第3卷）［M］.北京：人民出版社，1993：372-373.
2. 邓小平。邓小平文选（第3卷）［M］.北京：人民出版社，1993：372.
3. 邓小平。邓小平文选（第3卷）［M］.北京：人民出版社，1993：373.
4. 邓小平。邓小平文选（第3卷）［M］.北京：人民出版社，1993：372.
5. 中共中央党史研究室。中国共产党的九十年 改革开放和社会主义现代化建设新时期［M］.中共党史出版社；党建读物出版社，2016：702.
6. 苏台仁主编。邓小平生平全纪录（下）［M］.北京：中央文献出版社.2009. 871
7. 中共中央党史研究室。中国共产党的九十年 改革开放和社会主义现代化建设新时期［M］.中共党史出版社；党建读物出版社，2016.

第四节

深圳改革开放存在的主要不足和挑战

一、改革缺乏系统性，民主法治、社会文明建设与经济高速增长不协调

深圳市的改革开放和特区建设，从一开始就是以经济体制改革为中心，以促进经济增长为目标，以建立社会主义市场经济体制为主线展开的。经过多年的努力，深圳特区在经济增长方面取得了巨大成功，市场经济体制改革基本上实现了改革的目标，为中国的改革开放做出了重大贡献。但是，在深圳几十年的改革开放实践中，并没有随着经济体制改革的深入，随着经济、政治、社会、文化、生态等方面发生的变化，而相应进行政治、社会、文化、生态等领域系统的改革。虽然在推动经济体制改革和经济发展的过程中，深圳也深深感到进行政治、社会、文化等领域系统改革的必要性，也在某些方面做出了相当大胆的探索和试验，但总体上讲，由于种种原因，经济体制改革仍然处于孤军奋战、单兵突破的格局。与全国一样，由于改革缺乏系统性而产生的严重腐败、分配收入差距扩大、民主法制不健全、社会文明与经济发展不匹配等问题，在深圳也同样不同程度地存在。客观说来，深圳40年特区改革试验，并没有完全达到邓小平同志提出的，经济上赶上发达的资本主义国家，在政治上创造比资本主义过节的民主更高更切实的民主。[注]邓小平同志在视察南方谈话中提出，广东20年赶上“亚洲四小龙”，不仅经济上要上去，社会秩序、社会风气也要搞好，两个文明建设都要超过他们。[注]2017年深圳经济总量基本

实现了赶超“亚洲四小龙”的目标，但在社会文明、社会风气、社会秩序等方面和新加坡、中国香港还有相当大的差距。

在政治领域改革方面，深圳曾经提出了一些大胆设想和试验。比如在20世纪80年代特区建设初期，深圳改革开放和城市建设与当时中央到地方的计划经济体制和官僚行政体制发生了尖锐的冲突，为特区初期的开荒牛和建设者带来了极大的困难。为此有关方面曾经提出过借鉴香港“总督制”的行政管理体制，在坚持党的领导下，集中权力，提高效率，减少扯皮，加快特区建设，并请内地一批年轻专家学者，对深圳的行政管理体制模式进行了细致的设计，提出了一系列大胆设想，由于后来国内政治形势的变化，这些设想被束之高阁。20世纪80年代后期，为解决在改革开放和经济发展过程中多次出现的官员腐败问题，深圳借鉴中国香港廉政公署以及新加坡的经验，在全国成立了第一个政府监察局，探索行政系统内部决策、执行、监督相分离的体制。虽然深圳监察局在体制上一直延续到2017年国家监察制度重大改革前，并且在政府行政监察方面发挥了一定的作用，但由于受到国家和深圳党政领导体制的影响，深圳监察局并没有起到类似香港廉政公署的作用，在反腐倡廉、制衡行政权力、消除腐败等方面的作用有限。2008年深圳也提出了涉及政治、经济、文化、社会等领域的全面深化改革的《纲要》（征求意见稿），提出在党内民主、人大制度、政治协商等方面一系列改革的大胆设想，虽然《纲要》引起了高层的重视但并未正式发布出台。

邓小平同志曾经对政治体制改革有着深刻的论述，他认为政治领域改革应该是中国全面改革的重要组成部分。改革是全面的改革，包括经济体制改革、政治体制改革和相应的其他的各个领域的改革。[注]20世纪80年代中国在政治体制改革方面已经迈出了相当大的步伐，并在十三大出台了政治体制改革的顶层设计。由于政治体制改革涉及党和国家体制，需要自上而下推进，在国家上层有关政治体制没有相应变革的条件下，在深圳这样一个副省级城市进行改革试验，对地方党委和政府来说，是勉为其难的，即使勉强做一些探索，也经常会付出

沉重的代价。同时，政治体制改革既涉及复杂的意识形态，又涉及重大权力格局的调整，很难在党内和社会上达成共识，容易引起激烈的争论，而深圳又是国内外高度关注的地方，其在政治领域的任何改革，都是极为艰难的，可能会带来极大的政治风险。

在社会主义现代民主制度建设方面，深圳在几十年的改革实践中也进行了大量的探索，有的在全国引起了广泛关注，有的在实践中产生过较好的效果。但总的来说，由于受制于多种因素，深圳在社会主义现代民主制度建设方面乏善可陈。比如，在基层民主建设方面，20世纪80年代在蛇口工业区内部实行民主选举、竞争上岗、社会参与、舆论监督，开中国基层民主之先河，并引起了著名的“蛇口风波”。在党内民主制度改革探索方面，宝安区委进行若干年的党代表常任制探索，发挥基层党代表参加党内决策的积极作用；深圳市委还曾经大胆尝试了在干部选拔过程中公开招聘、竞争上岗、民主票决的民主竞争选拔机制，都取得了一定的效果。在发挥舆论监督的作用方面，21世纪初以《南方都市报》为代表的媒体，大胆揭露和批评政府有关部门工作中的不足，充分反映市民对政府在民生、社会领域方面的意见和建议，对改进政府的工作发挥过积极作用。

此外，深圳在加强人大代表、政协委员参政议政方面，也进行了很多积极探索，产生了积极的社会效果。然而，深圳这些有益的、大胆的探索，随着外部环境的变化以及其他种种原因，大都无声无息，自生自灭，未能很好地坚持下来，有的还受到有关方面的责难，从而导致具有很多有利条件的深圳经济特区，未能在社会主义民主制度建设方面发挥应有的先行先试的作用。

在法治社会建设方面，被深圳作为追赶目标的新加坡以及毗邻深圳经济特区的中国香港，都是法治社会程度较高的国家和地区。在几十年改革开放过程中，深圳在学习中国香港、新加坡法治社会方面也做出了很大的努力。比如，深圳是全国最早的具有立法权的特区和城市之一，深圳曾经提出“五年在全国率先建成法治城市”的目标，深圳

也是全国司法改革的试点城市之一，等等。经过这些年的努力，深圳在法治社会、法治政府、司法公正等方面取得了一些进展。但客观地讲，在法治社会建设方面，深圳大体上与内地各大城市处于同一水平，并未真正起到示范和带头作用，所谓“五年率先建成法治城市”的目标早已无人提及，深圳的依法行政、司法公平审判、社会法治环境、市民的法治观念、个案正义的实现等方面都存在很多问题，社会对司法公正建设仍有较大不满，在现实和网络上因司法不公喊冤叫屈的人不断出现，严重违背司法公平正义的案件不断在社会上引起强烈反响。

在社会文明建设方面，深圳虽然五次获得全国文明城市的殊荣，在提升城市文明水平、培育社会文明风尚方面积极发挥作用，但深圳城市文明的建设主要是体现在环境卫生、城市管理等初级的文明层次，或者体现在官员的政绩和城市的荣誉上，却没有真正体现在市民精神文明的核心内容上，比如社会主义核心价值观要求的自由、平等、公正、民主、法治等重要元素，在深圳的社会文明发展中还是薄弱环节，因此深圳离真正的法治社会文明还有相当大的差距。

综上所述，由于长期以来改革的系统性不足，使深圳在经济发展、市场经济体制改革取得举世瞩目的成就的同时，政治领域和社会领域的改革以及民主法治、公平正义、社会文明的建设，未能大体同步协调发展，成为深圳建设国际化现代化城市的主要短板。这对深圳未来实现国际化、现代化目标将产生深刻的影响，十九大报告中指出，我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡、不充分发展之间的矛盾，人民美好生活需要日益广泛，不仅对物质生活提出了更多的要求，而且对民主法治、公平正义、安全环境等方面也有了更高的期待。深圳近年民营企业家及高收入阶层的资产向海外转移，中等收入以上的市民移民，以及比较富裕阶层将子女送到国外读书等都已经成为较为普遍的现象。

实际上，邓小平同志所讲的中国改革开放的伟大事业和中国特色社会主义事业的建设，不仅包括经济体制改革和人民物质生活水平的改善，还包括政治、社会、文化、生态文明等全方面的改革，民主、法制、自由、公平都是社会主义核心价值观的重要内容，是实现中国现代化的基本要素，邓小平同志讲过“没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化”。[注]十八届三中全会《决定》和党的十九大报告，在坚持经济体制改革为中心的同时，全面部署了新时期经济、政治、社会、文化、生态文明“五位一体”的系统性总体改革布局，并提出了完善社会主义制度、实现国家治理能力和治理体系现代化的全面深化改革的总目标。因此，在新时期全面深化改革的历史条件下，深圳需要在继续坚持经济体制改革领先全国的同时，加大政治、社会、文化、生态文明领域的系统性改革，使经济发展与民主法治、公平正义、社会文明协调发展，在中国新时代中国改革开放伟大征程中再领风骚。

二、民生社会领域的改革滞后，共建共享包容发展的执政理念未能及时转变

经过几十年的改革开放，深圳的经济取得了巨大成就，经济总量已经超过广州，与香港等量齐观，昔日的边陲小镇已经发展成2 000万人口的国际化大都市，2017年人均GDP达到2.8万美元，跨入了世界高收入地区水平。深圳市民的生活水平、收入水平、社会保障水平、政府提供的公共服务水平等方面都有很大提高，深圳已经率先进入小康社会，应该说深圳市民是中国改革开放的最先受益者，是中国一部分人先富起来的最大群体，是深圳经济特区建设和发展成果的分享者。

但是，应该承认，深圳市民的收入水平、生活水平、社会保障水平和享受公共服务的水平等方面，与深圳当前实际达到的经济发展水平和发展阶段还不相适应，与邓小平同志提出的共同富裕改革开放初

心，与习近平同志提出的发展成果由人民共享的要求还有很大差距。比如，深圳市民的收入状况、生活质量、社会保障程度，与同样人均GDP的世界发达国家和高收入国家的水平相比还有很大差距，居民收入的增长速度长期滞后于经济发展和政府收入的增长速度，收入分配差距偏大，几百万低收入市民的生活还不富裕，社会保障、社会救助、社会福利等方面的制度体制还存在重大缺陷，“看病难”“看病贵”仍然极大地困扰着深圳人的生活，教育不公平、不均衡仍然比较严重，住房保障严重缺失，高房价高租金对工薪阶层的生活造成极大的压力，等等。这些问题加剧了社会矛盾，影响了社会秩序的有序稳定，造成了经济发展与人民的更好生活需要之间的失衡。

深圳经济社会方面存在的上述问题，有些是受经济发展阶段和水平制约而难以完全克服的，有些是改革开放、市场经济发展过程中难以完全避免的，但最重要的是民生社会领域的各项改革长期滞后带来的后果，包括公共财政体制改革、教育体制改革、医疗卫生体制改革、住房制度改革、户籍制度改革、分配制度改革、社会保障和社会福利体制改革等方面的改革，由于种种原因，社会领域的这些重要改革有些未得到应有的重视，有些改革持续多年而长期未能取得实质性进展，如教育、卫生体制改革；有些改革在改革过程中出现过反复和重大失误，如住房保障制度改革；有些改革从未得到应有的重视而没有启动，如分配制度改革；有些改革受现有既得利益群体的影响，长期难以有明显进展，如户籍制度改革、社会保障和社会福利体制改革，等等。

应该承认，社会领域的改革涉及广大市民的切身利益和现有利益格局的调整，难度大，见效慢，但是长期以来，政府的职能转变、执政理念未能随着经济社会发展和人民的需要而及时地调整。深圳政府职能转变已经讲了多年，但总体上仍然没有摆脱以经济增长为目标，以GDP为中心的传统执政理念，政府领导的主要注意力仍然是确保经济增长，扩大投资规模，追求城市形象和追求政府政绩；政府部门仍然迷恋于行政审批权力，自我设立了分钱分资源的各类大量审批项

目，而市民最关心、反映最强烈的民生问题、公共服务问题、公平正义问题、分配共享问题等本来应该由政府解决的问题，却没有得到认真解决。因此，如果政府的执政理念、职能转变问题没有解决，民生社会领域的改革很难有所突破，公平共享、共同富裕的深圳乃至中国改革开放的初心就很难真正落实。

实际上，解决好民生社会问题，实现共建共享，满足人民日益增长的对美好生活需要的社会主义制度本质要求，才是判断深圳改革开放成败的最终标准。邓小平同志讲，社会主义本质是“解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕”“一部分地区、一部分人可以先富起来，带动和帮助其他地区、其他的人，逐步达到共同富裕”。

因此，在未来贯彻落实中央经济、政治、社会、文化、生态文明“五位一体”的改革中，深圳应该下大气力补几十年来改革开放的短板，把民生社会领域的改革作为重点，把共建共享作为深圳未来改革的新方向新坐标，围绕市民在民生社会、公平共享等方面最关心、最期待、反映最强烈的问题，在教育、民生、分配、户籍、住房、社会保障和社会福利、公共财政等方面大胆改革，力争突破，为解决好民生社会问题，实现公平共享提供重要的体制保障。

加快民生社会领域的改革，不仅对深圳的经济社会发展和人民生活水平的提高有重要意义，而且对促进全国的全面深化改革也具有重要的影响。当前全面深化改革进入了攻坚期，几十年改革开放在取得伟大成就的同时，也出现了收入分配差距较大、社会严重不公、公共服务不足、腐败严重、社会发展不平衡等问题，面临着众多的社会矛盾和“中等收入陷阱”的风险。这些问题和风险也引起了相当一部分人对邓小平同志改革开放伟大决策的质疑，甚至少数人还企图全面否定改革开放，重回“文化大革命”的贫困的平均主义的老路上去，使社会缺乏改革共识。深圳如果能通过民生社会领域的改革，较好地解决贫富差距、社会不公、公共服务等方面的问题，实现公平共享、共同富

裕的目标，使深圳成为全国率先实现公平共享、包容发展的一面旗帜，将使深圳在全国全面深化改革新时期，为国家的改革探索出更多的改革经验，提供更好的示范，为促进全国的改革做出更大的贡献。

三、改革过程中的艰难探索和出现的曲折，为深圳的建设和发展带来深刻的影响

邓小平同志开拓的改革开放是我国历史上的伟大创举，深圳经济特区作为中国改革开放的试验场，在几十年艰苦探索和实践中既充满了取得伟大成就的喜悦，又蕴藏着历经曲折的艰辛；既为中国改革开放提供了全方位的成功经验，也在探索过程中存在着不足、失误，而这些不足和失误又为中国改革开放提供了不少借鉴。因此，在纪念中国改革开放四十周年、回顾深圳改革开放历史的过程中，既要充分肯定成功的经验，又应该实事求是地反思总结艰难探索中存在的不足和遗憾。从一定意义上讲，深圳在改革开放艰难探索中的不足、曲折和失败，也是深圳乃至中国改革开放的重要和宝贵的精神财富。在长达40年的探索中，深圳在改革方面存在的不足和困难，大体上可以分为以下几个方面。

一是在改革探索中，由于实践经验不足，出现严重失误，从而给深圳的改革开放带来了不利影响。最为典型的是1992年8月10日股票认购风波。1992年中国证券市场刚刚起步，上市公司数量有限，新股发行处于探索阶段。邓小平同志视察南方谈话后，股市开始转暖，由于一级市场新股发行数量较少，所以二级市场股票价格攀升。这就意味着投资者只要在一级市场买到股票，在二级市场卖出就能获得相当可观的回报。

在当时全国新股采取定价发行、新股发行价格大幅低于市场价格的大背景下，由于缺乏新股定价发行的条件和经验，以及对新股认购

发行形势判断不足，深圳市1992年8月10日采取了“新股认购抽签表”的发行方式，即股民只要通过购买新股抽签表，就可以获得申请购买新股的权利。由于新股发行价格大大低于市场价格，新股需求大大超过供给，所以刺激了投资者踊跃认购，吸引了全国百万人涌入深圳排队抢购，造成了新股认购过程中秩序大乱，发生了深圳历史上最严重的重大社会稳定事件。“8·10事件”的发生，不仅对深圳的社会秩序、社会稳定带来了重大风险，而且对深圳乃至全国的证券市场的健康发展产生了长远不利影响，是深圳改革开放历史上一次沉重的教训。

二是一些重要的改革出现了颠覆性的错误，对深圳的改革发展和人民生活水平的提高产生了深远的消极影响。较为典型的是深圳住房制度改革出现的反复。深圳作为市场经济的改革试验场，也是住房制度改革的先行试验场，早在1988年深圳就借鉴新加坡“居者有其屋”和中国香港建立不同层次的住房保障体系的经验，出台了住房制度改革方案，提出建立社会保障和市场商品房“双轨”，以及福利房、微利房、商品房“三类”的住房供应体系，由政府负责建福利房，企业建微利房，开发商建商品房。

在2000年前建成了27万套包括福利房和微利房在内的政策性住房，大体上满足了机关干部、企业员工、困难群众等不同层次的多元化需求，商品房的价格也基本上保持稳定。

但是2000年前后，受国家住房制度改革以及地方经济增长、财政收入等多重因素的影响，对深圳已经实行多年的住房制度改革进行了重大调整，基本取消了福利房、微利房的政策，政府停止了福利房的建设，禁止企业自建微利房，甚至企业利用自有土地兴建职工宿舍都被严格控制，把社会所有阶层的住房需求都推向商品房市场。住房制度改革的重大调整，使商品房价格大幅上涨，2005—2015年，深圳房价整体上涨了7倍左右。据国际货币基金组织（IMF）报告数据，2016年上半年深圳以38.6的房价收入比，列为全球大城市第一，成为全球“最难买得起楼”的城市。

以住房制度重大调整为主要原因的深圳畸高房价，固然能够增加政府财政收入，促进经济增长，使部分家庭财产性收入增加，以及在促进城市更新等方面起到一定的积极作用，但对深圳经济和社会造成的伤害却是多方面的、长久的和巨大的。高房价提高了营商成本，给深圳的制造业、物流业带来了极大的挤出效应，大量制造业企业外迁，增大了深圳产业空心化的风险；高房价大大提高了深圳的物价水平，给中低收入群众的正常生活带来极大的压力；高房价降低了深圳对各类人才的吸引力，使青年人失去了奋斗的希望；高房价加大了收入差距，成为拉开不同群体财富差距的重要因素，对深圳建立公平共享、和谐社会造成了深刻的影响。

由于住房制度改革的重大调整和失误，到2015年深圳享受不同类型保障房的群体仅为126万人，与同年常住人口1 137.89万人相比，住房保障率仅仅达到11%，即使加上领取人才安居补贴、机关单位住房货币补贴的群体，深圳市的住房保障率也只有15%左右，而新加坡的住房保障率为82%，中国香港有50%以上的人口纳入政府提供的不同类型的保障住房体系之中。从深圳住房制度改革的经验教训来看，一项重大的改革发生颠覆性失误，对经济、社会带来的影响是多么巨大。

三是一些涉及重要利益格局调整的重要改革未能突破，使一些突出的社会矛盾和问题长期得不到解决。在这类改革中，户籍改革表现得最为突出。户籍管理制度是计划经济体制遗留的产物，虽然在历史和现实上，户籍管理对社会治安管理、基层管理发挥了一些作用，但总的来说，户籍制度造成了严重的社会不公，加大了社会分配差距，割裂了社会各个阶层，带来了相当多的社会矛盾和社会问题。户籍制度是一项与现代文明社会发展方向相背离的管理制度，中央和国务院对户籍改革一直高度重视。由于户籍管理制度是国家统一的社会管理制度，在全国未取消户籍管理以前，深圳单独取消户籍管理是不可能的。但是作为改革试验区和经济最发达的非户籍人口占绝对比重的深圳市，应该加大户籍改革的力度，包括扩大户籍人口的规模和比例，

对非户籍常住人口实现公共服务公平性和均等化，在社会公共政策和管理领域，逐步取消对非户籍常住人口的不公平的歧视政策，等等，为国家深化户籍改革并最终取消户籍制度进行探索并提供经验。

户籍制度改革在深圳提出了很多年，市政府在某些方面对非户籍常住人口的公共政策和公共服务做过一些调整，户籍人口的数量也有一定的增加。但总的来说，由于受执政理念、发展模式、既得利益群众的阻挠以及政府机关官僚主义的影响，深圳户籍制度改革长期难以推动，更谈不上有突破性进展。截至2015年，深圳户籍人口仅占常住人口的31%，占实际管理人口的17.7%。在深圳有800万左右的非户籍常住人口，他们在深圳有稳定的工作和住所，是深圳经济发展、城市建设、繁荣稳定的不可缺少的重要组成部分，是深圳经济增长和建设发展的重要贡献者。然而这800万非户籍常住人口，与深圳户籍人口相比，在养老、医疗、失业、住房等方面得不到应有的公平社会保障，不能够公平地享受政府应当提供的教育、医疗等公共产品和公共服务，他们基本上被隔离在社会救助、社会福利等社会安全网之外。他们几乎被排斥在参政议政、城市管理、社会管理、基层管理之外，无权参加基层的人大代表的选举和被选举，没有资格参加政府公务员招收的考试，甚至没有资格成为教育、卫生等事业单位中有正式编制的员工，只能成为“同工不同酬”的编外人员；他们不仅不能成为城市管理、社会管理的主人，实际上成为城市管理、社会管理体系中被管理甚至被管制的主要对象。

综上所述，户籍改革的长期滞后是深圳实现邓小平同志共同富裕的改革开放伟大理想，建设公平正义、共建共享现代文明社会的最重要的体制性障碍之一。21世纪初以来，深圳市民对户籍制度改革的呼声日益增强，中央对户籍改革的要求也不断加强，深圳有关部门也多次提出了以扩大户籍人口比例、实现公共服务均等化为内容的改革建议方案，但由于受地方政府自身利益的保护、政府有关方面的官僚主义以及户籍利益群体的阻挠等多种因素的影响，深圳户籍改革的方案

始终未能正式出台，更谈不上取得突破。因此户籍改革应该是深圳改革过程中的一个缺陷，是深圳改革史上一件令人遗憾的事情。

四是一些重要的改革在实践中走过弯路，付出的代价使深圳经济发展受到了一定程度的影响。在这方面，深圳国有企业改革中的布局调整是一个比较典型的改革案例。深圳多年来在国有企业改革总体上讲是比较成功的，20世纪在探索三个层次的国有资产管理体制、国有企业股份制改造、建立现代企业制度等方面为全国的改革提供了很多经验，但是在这个过程中也走过弯路，出现了一些教训。

深圳特区建设之初是一个边陲小镇，国家几乎没有投资，基本上没有多少国有企业。随着20世纪80年代特区全面建设和各项改革的不断深入，一方面原来一批政府行业管理部门转为行政性公司，利用特区的政策和市场机制，得到较快发展，形成一批从事工业、商贸、旅游、物资、粮食等有一定实力的专业化公司；另一方面，根据特区建设的需要，政府也投资组建了一批国有企业，这些国有企业资本金很少，主要依靠银行贷款而得到迅速发展。应该说，深圳市属国有企业为20世纪八九十年代深圳的经济发展和城市建设做出了重要贡献。在这个过程中，深圳在推进国有企业产权改革、加强国有资产管理、建立现代企业制度等方面进行了大量的探索，取得了一些成就，受到国家有关部门的重视和肯定。

20世纪90年代市场经济体制逐步建立，民营企业和外资企业迅速发展，市场竞争日益激烈，国有企业自身的体制机制不能适应市场竞争的需要，在竞争性领域国有企业不具备优势，国有企业经营面临很多困难，有相当多的企业难以为继。为此，中央提出了“抓大放小”国有经济布局调整的战略方针，以提高国有经济在国民经济中的控制力和影响力。在这种情况下，深圳对国有企业发展的规律认识不足，认为国有企业只要建立现代企业制度，就是可以搞好的，从而对中央提出的“抓大放小”国有企业布局调整，有进有退认识不足，动作迟缓，措施不力，反而在竞争激烈的领域和行业，深圳提出了国有企业做强

做大的一系列目标。比如在工业领域的建材、石化、轻工、电子等领域提出建成若干个超百亿集团，在物资、外贸、商贸、旅游、饮食服务等领域组成大型综合商社，在建筑行业、房地产行业要推进“组龙工程”等，并动员大量的资金、土地等行政资源，用行政手段给予大力支持。

随着1998年亚洲金融危机的爆发和国内多种所有制企业的激烈竞争，除极个别企业外，绝大多数竞争领域的工业、商贸、流通等行业的国有企业难以生存，不少企业还不起银行债务，发不了员工工资，资不抵债，为国有企业和深圳经济的发展带来了沉重的包袱，给社会稳定带来了极大的压力，使深圳政府和金融机构付出了沉重的代价。21世纪初，深圳根据中央国有经济布局调整的方针对国有企业进行了大规模的布局调整和结构优化，对处于竞争性领域的工业、商贸、建筑、服务业等行业中的大量劣势企业，通过员工持股的产权改革转变成混合所有制企业，剩下的少数国有企业主要集中在保障城市安全的基础设施、公共服务领域。应该说，深圳国有企业改革发展过程中的教训也是深刻的。

四、改革创新精神不断弱化，在新时代中面临严峻挑战

深圳因改革而生，因创新而强，以先行先试为己任，为中国的改革开放做出了很大贡献。几十年来，一方面，深圳敢闯敢试的改革创新精神代代相传，深圳先行先试社会主义市场经济的制度红利一直在支撑着深圳的经济持续发展，深圳在经济、社会等领域的改革也在不断完善和深化。另一方面，随着时间的推移，中国进入了全面深化改革的新的历史时期，中央成立了以习近平同志为组长的全面深化改革领导小组，几年来党中央和国务院推出了1 300多项各个领域的改革举措，其力度之大、范围之广，前所未有。在全面深化改革的新的历史

时期，深圳作为经济特区和改革开放的试验场，应该进一步发扬敢闯敢试的特区精神，发挥改革开放的体制机制优势，为全国全面深化改革提供更多的经验，做出更大的贡献。然而，在近几年的全面深化改革的实践中，深圳在经济、政治、社会、文化等重要领域关键环节上的重大改革突破并不多见，为全国提供的重要的改革经验乏善可陈，深圳在改革开放中出现了新的形式主义、官僚主义和不作为现象，从而使深圳改革开放和体制领先的优势逐步消失，深圳在全国改革开放大格局的作用和地位在逐步弱化。

与全国各地相同，深圳这几年在改革中出现的新的形式主义、官僚主义主要表现在，改革的目标、口号、措施“虚多实少”，真正有突破意义的改革并不多，所谓改革举措大多数属于正常工作的完善和日常工作的改进。对上级部署的各项改革的文件、方案、举措，大多数采取以会议落实会议，以文件落实文件，各项改革并没有真正落实或者没有完全落实。各级政府缺乏创造性的改革，针对本地实际情况和自身存在的问题进行的重大改革举措不多，使积累多年的问题不能从体制机制上得到有效解决，甚至在个别领域，出现改革发生反复的现象，等等。

深圳这些年在改革工作中存在的这些形式主义、官僚主义问题，原因是多方面的。一是与改革大环境有关。近些年的全面深化改革，在策略和方式上，主要是以顶层设计自上而下依靠行政手段强力推进为主，客观上给地方根据本地实际进行自主改革的空间比较小；地方上的一些改革往往受制于国家有关部门的有关规定，需要得到上级的批准；上级部署的大量改革举措超越了地方的实际能力，又给地方施加较大的行政压力，迫使地方以形式主义对待上级部署的改革举措；等等。二是历史的原因。40年来，在改革过程中已经形成了各种各样的利益群体和利益格局，受到利益驱动，多元化的利益群体对很多改革难以形成共识，而每项改革都必然涉及对现有利益格局的调整，打破现有利益格局的改革难度加大，也使推进改革的部门和人员望而生畏。三是与当前领导干部从政环境的变化有关。这些年来随着党风廉

政建设的不断深化，对各级干部问责日益强化，而改革又是一件容易得罪人、风险大的事情。面对复杂的改革局面，一些干部在改革问题上不想改、不敢改、怕惹麻烦、怕出事，普遍存在“只求不出事，宁愿不干事”，遇到矛盾绕着走，做“太平官”。四是与领导干部的经历和精神状态有关。几十年的改革开放，领导干部已经经历几代人了，“盛不过三代”的规律在改革开放事业也不同程度地出现，现在的年轻干部，未经历过20世纪80年代红火的改革年代，也没有经历过艰苦创业的磨炼，其改革创新的精神状态发生了很大的变化，改革的紧迫感、危机感不强，等等。

“三十年河东，三十年河西”。一个城市、一个地区先行，并不能保证会自然永远先行。深圳如果不能保持敢闯敢试的改革创新精神，不能在改革开放中继续大胆实践，深圳几十年形成的改革开放的体制优势就不可能自然而然永远保持下去，体制改革的制度红利也会随着全国改革开放大格局的变化而逐步消失。在中国改革开放40周年之际，习近平同志在海南建省30周年大会上做了重要讲话，对新时代的改革开放做出了新的部署，对经济特区提出了改革开放新的目标和要求，并将海南作为未来改革开放的先行试验区，将海南建成全国最大的自由贸易区和自由贸易港。在新时代中国改革开放的大格局中，不进则退，小进也是退。作为曾经是中国改革开放最成功的特区和先行城市，深圳是在中国改革开放新时代再创佳绩、再领风骚，还是满足于过去的成绩，停滞不前，使深圳在改革开放新时代中逐步失去昔日的风采，逐步演变成一般化的城市，这是摆在深圳市委市政府和2 000万深圳人民面前的历史抉择。

---

1. 邓小平。邓小平文选（第2卷）［M］.北京：人民出版社，1994：322.
2. 邓小平。邓小平文选（第3卷）［M］.北京：人民出版社，1993：378.
3. 邓小平。邓小平文选（第3卷）［M］.北京：人民出版社，1993：237.
4. 邓小平。邓小平文选（第2卷）［M］.北京：人民出版社，1994：168.

第二章

深圳改革大潮中的市委书记们㊟

1980年8月26日，深圳经济特区正式成立。36年里，深圳从一个边陲小镇发展成一个上千万人口的现代化、国际化的特大城市，创造了世界城市发展史上的奇迹。

作为中国改革开放的前沿，深圳特区的建设和成功在中国发展的历史上是一个永载史册的伟大事件。深圳经济特区的建设和改革开放，之所以取得了巨大的成功，首先应该归功于邓小平同志改革开放的大政方针和重大决策，归功于党中央的正确领导，归功于全国人民的共同努力。设立特区的重大决策。但同时，从历史上看，从某种意

义上讲，深圳特区的成功也离不开30多年来，承前启后的一批批在特区建设第一线的地方领导人的全力推动。

深圳特区的发展壮大当然是千百万人民共同努力实践的结果，但是一些重大的改革主要是市委和市政府的执政团队来推动和组织实施的，地方领导人在其中发挥的作用是至关重要的。1980—2015年，深圳经济特区已经迎送了九任书记或书记兼市长，分别是吴南生、梁湘、李灏、厉有为、张高丽、黄丽满、李鸿忠、刘玉浦、王荣。历任书记在特区改革开放过程中实际上起着主导的作用。每位领导人所处的历史阶段不一样，他们在特区工作时所面临的挑战和要完成的任务不尽相同。每个人的从政背景、知识结构、个人经历、改革意识、领导水平等都不一样，因此他们在深圳改革开放的历史中发挥的作用是有所差别的，对改革开放的推动力度也是不一样的。有的起着开拓的作用，有的起着奠基的作用，有的起着完善的作用，有的则是起着补充的作用。有些在任内敢闯敢试，思想解放，大刀阔斧推进改革，为深圳乃至全国的改革做出了重大贡献，给深圳人民留下了永久深刻的记忆和怀念。有些只是在某些方面的改革上取得显著的成就，在深圳改革史上也留下一笔财富，也得到了深圳人民的认可。

截至2015年，笔者在深圳工作和生活间续有25年，从事改革的具体组织工作，达20多年，在这九位书记中，我有幸在其中七位书记直接领导下工作过，对他们在深圳改革中的贡献有所了解。因此，在研究总结深圳改革开放历史的时候，如果能对这九任书记的改革贡献做一个梳理，有利于我们把握深圳改革开放的历程和探索市场经济体制发展的脉络，当然，这种梳理只是个人的看法，未必客观全面。

一个地方的改革能否很好地推进，实际上和当地一把手改革的意识、改革的魄力、改革的策略、改革的水平密切相关，尤其是深圳，在特区建设前期和中期都是市委书记兼市长。因此历任书记在特区改革开放过程中实际上起着主导的作用。

1. 本章于2016年8月完稿。

第一节

吴南生：深圳特区的筹办者

1980年6月到1981年3月，吴南生同志担任深圳市经济特区成立后第一任市委书记，是深圳经济特区的筹办者。

作为广东经济特区的创办者和推动者之一，吴南生同志在特区改革发展历史上发挥了相当重要的作用。他是一个学者型的领导，拥有很强的改革开放意识。据说，他在力主汕头成立特区时遭遇到不同意见，认为汕头不具备建特区的条件，风险很大，但他坚定不移，提出“如果要杀头，就杀我好啦”。由此可见他改革的决心和魄力。

2015年，我专程去广州拜访这位已经93岁高龄的特区筹办者，他仍然身体健康，头脑清晰，思路敏捷，富有远见，对特区的过去充满感情，对特区的未来充满希望。他主政深圳的时间虽然短，但在筹办特区的过程中做了很多工作，在深圳历史上的主要贡献在两个方面。

第一，提出把深圳由“出口加工区”改为“经济特区”，并得到中央认可，为深圳的发展赋予了更广阔更丰富的内涵。

中央和广东省高层领导一开始的想法是在宝安县利用香港的资金、原材料和内地的廉价劳动力，发展劳动密集型企业，防止大量劳工偷渡香港，也解决部分外汇需求。但是名字定不下来，是邓小平同志提出叫“特区”。[注]但具体主持特区建设的吴南生同志认为，特区固然要以举办出口加工型企业为主，但也要搞必要的商业、外贸和其他经济活动。在深圳特区的规划中，也要相应规划工业区、住宅区，以及商业、行政和文化区等，为从事特区建设和发展的同志提供投资、工作、休息的环境。1979年12月17日，在国务院第一次召开筹建特区的专题汇报会上，是吴南生同志提出把“出口加工区”改为“经济特

区”。他的建议得到了中央国务院领导同志的支持，从而使深圳经济特区正式载入史册。

吴南生同志把深圳出口特区改为深圳经济特区是富有远见并充满智慧的。这不仅为深圳的改革开放、特区建设提供了更广阔的舞台，最终使深圳成为国际化的、综合实力位居全国前列的国际大都市，而且也为当前深圳特区的建设减少了阻力，有利于克服意识形态方面的阻碍，为深圳特区建设创造了良好的外部环境。我觉得这是吴南生同志对特区改革开放的历史性的贡献。

第二，主持起草并向全国人大汇报了《广东省经济特区条例》，标志着深圳经济特区正式成立。

深圳经济特区建设初期，香港商人普遍持怀疑态度，认为到深圳投资“无法可依、无规可行”，因此不敢来投资。对在法治社会和法治环境下经商的香港商人来讲，这些顾虑是完全可以理解的。为打消这些疑虑，吴南生同志亲自主持起草了《广东省经济特区条例》。同时，吴南生同志还认为，办经济特区不仅是广东的事情，而且是全国改革开放的重大方针，为显示国家改革开放的决心，使外商投资更有信心，给深圳特区建设提供更好的外部环境和法律保障，建议《广东省经济特区条例》应当由全国人大通过。经过“文化大革命”，改革开放在当时中央高层基本上形成了高度共识，对于广东省和吴南生同志的这个建议，中央领导也非常重视。因此，在吴南生和有关同志的共同努力下，1980年8月26日，五届全国人大第十五次会议正式通过了《广东省经济特区条例》。

《广东省经济特区条例》确定的特区建设的目标、优惠政策、管理体制等重大问题，为深圳特区建设第一次提供了法律支持和保障。《广东省经济特区条例》的诞生标志着深圳经济特区的正式成立，一经公布，便引起海外的广泛关注。美国的《纽约时报》发文称“铁幕拉开了，中国大变革的指针，正在轰然鸣响”。

1. 中共中央党史研究室。中国共产党的九十年 改革开放和社会主义现代化建设新时期［M］.北京：中共党史出版社，党建读物出版社，2016：702.

第二节

梁湘：计划经济体制的突围者

从1981年3月到1986年5月，梁湘同志在深圳工作了5年多。从深圳特区建设的历史上看，梁湘同志是这座现代化大都市的奠基者，从深圳改革开放的历史上看，梁湘同志是计划经济体制的突围者。20世纪80年代，我在湖北省社会科学院工作，对梁湘同志在深圳领导特区建设和改革开放的实践没有参与。但是1988年，海南省建立特区之初，经梁湘同志亲自批准，我离开了湖北省社会科学院副院长的岗位，到海南组建省政府社会经济发展研究中心，在梁湘同志的直接领导下工作近两年，对梁湘同志改革开放的勇气和胆识有一定的了解。

在海南，有一次在梁湘同志住处，我看见他的书桌上摆了一本东欧学者论市场经济的书。当时，市场经济还是禁区，即使是做经济理论研究的学者都很少能接触到这方面的书籍，可见梁湘同志以市场经济为导向的改革思想是非常超前的。熟悉深圳历史的人对梁湘同志的感情是很深的，深圳人都认为他是深圳特区建设的奠基者，是一个苦官。他来的时候深圳还是3万人口的边陲小镇，五年后，当他离开的时候深圳已经变成一座初具现代化的新兴城市，真是不可想象。深圳人口口相传的“一夜城”“深圳速度”的故事，都是在梁湘作为书记、市长时期形成的。

我认为，在深圳经济特区改革开放方面，梁湘同志的贡献大体上可以概括为三个方面。

第一，梁湘打开了深圳经济特区招商引资、对外开放的新局面。

20世纪80年代初，经济特区建设初期，基础设施差，外商对特区优惠政策持观望态度，对外开放招商引资难度很大。梁湘同志思想超

前，思路开阔，提出著名的招商引资的“蚂蚁”政策，加大对率先来投资建设外资的支持力度，使之起带头示范作用，取得了突破性进展。梁湘同志通过大力的招商引资、对外开放吸引了最早的一批港资进入深圳，包括第一家引进来的酒店，第一家引进来的加工厂，等等。他亲力亲为，亲自做重点外商的工作，迅速打开了深圳招商引资、对外开放的新局面。

第二，梁湘同志是计划经济体制的突围者，是打破传统的旧体制的急先锋。

办特区、建城市，梁湘做的每一件事情、遇到的每一个问题都会和旧体制发生激烈的冲突，不突破旧体制的包围，就无法推动城市建设、经济发展和对外开放。每一次碰撞，实际上就是对旧体制的一次突围，对新体制的一个探索。通过重重突围和探索，使深圳不仅成为开放的前沿和技术的窗口、管理的窗口、知识的窗口，而且成为改革旧体制、建立新的市场经济体制的试验场。

——金融体制改革。办特区中央和广东省没有给钱，为了加快特区基础设施建设、改善投资环境、引进外资，梁湘同志提出利用外资或银行贷款进行基础设施建设。在当时计划经济体制下，银行的钱是按企业和国家计划分配的，不允许借出来搞基础设施建设。因此，深圳的做法实际是对计划经济体制下银行管理体系的冲击和改革探索，利用外资进行城市基础设施建设，更是对传统外资外贸管理体制的大胆突破。

——价格体系改革。在计划经济下，各种物资靠国家计划调拨，价格由国家统一定价。而特区建设没有纳入国家计划，无法获得国家计划内的各种物资，包括生活资料和生产资料，而特区建设既要有相应的粮食、蔬菜、副食品等生活资料，更需要大量的钢材、水泥等生产资料。为此，梁湘同志大胆推动价格的改革，放开价格管制，利用市场机制，发展商品市场。通过价格改革，使深圳在20世纪80年代全国价格双轨制的特殊条件下，用市场的机制解决深圳建设和发展所需

要的各种物资，其中包括粮食、蔬菜、副食品的价格放开，在全国率先取消实行了几十年的各种票证。20世纪80年代初深圳的价格体制改革取得重要突破，为全国的价格改革和全国统一的市场体系建设做出了重大贡献。

——劳动人事管理体制改革。特区建设需要大量的干部和职工，但在传统的计划经济体制下，干部和职工都是部门所有制、单位所有制，不能跨行业、跨地区流动。特区建设的迫切需要，逼着梁湘同志对传统的劳动和干部管理体制进行改革。包括对干部实行公开招聘，打破人才的单位所有制；发展劳动力市场，促进劳动力横向流动，对工人实行劳动合同制和结构工资制。通过用人制度的改革，劳动力市场以及工资制度的改革，用经济的手段和市场的手段，使一批批的干部和工人很快涌进了深圳经济特区，参加了特区的开发建设。

——施工建设体制改革。在传统的建设施工体制下施工单位只是政府有关建设主管部门的附属单位，按建设主管部门指定的计划任务进行施工建设。深圳特区建设初期，没有自己足够的建设队伍，无法满足大规模建设对施工队伍、建设成本和工程质量的要求。为此，梁湘同志被迫实施“建筑工程施工招标制度”，发展建筑市场，通过招标，把全国的建筑施工队伍吸引到深圳，通过市场机制也降低了工程造价、提高了施工质量，创造了深圳速度，这是对国家建设施工管理体制的重大突破。

——土地使用权制度改革。兴办特区，引进外资，举办各种企业，都需要给外商建厂房、提供土地，必须与外商签订土地使用合同，而土地使用合同实际上意味着土地使用权的转让。梁湘同志敢闯敢试，借鉴香港土地制度的经验，实行土地使用权的转让，发展土地市场。这项改革的试验和突破，对国家的改革开放和现代化建设所起到的作用是难以估量的。

第三，探索并提出了深圳经济特区以市场为导向、与世界经济接轨的建设发展的基本方针，为深圳在全国改革开放中发挥先行先试的

重要作用奠定了基础。

梁湘同志按照邓小平同志和中央关于特区建设的总方向，根据深圳建设的实践，最早提出深圳要实行“四个为主”的方针，即“建设资金以吸收和利用外资为主，经济结构以中外合资和外商独资经营企业为主，企业产品以出口外销为主，经济活动在国家计划经济指导下以市场调节为主”。“四个为主”的构想充分体现了梁湘同志极其深刻的改革开放意识和超前思维，其中以外资和三资企业为主，实际上是对所有制结构改革的重要探索；以工业为主，意味着深圳特区不仅从事农业和“三来一补”加工业，而且提出了实现工业化的目标；产品以外销为主，实际上是提出了发展外向型的经济发展新模式，为后来国家提出“大进大出”沿海发展战略提供了成功的示范。“以市场调节为主”虽然是当时理论界的人提出和探索的，但以市场经济调节为主推动经济发展的实践的地区和城市，深圳是全国第一个，深圳以市场调节为主的改革实践，对中国确定以市场为导向的改革大方向起到了重要的作用。

梁湘同志作为深圳城市建设“一夜城”的奠基人和计划经济体制的突围者，当时他的困难不仅是来自传统的计划经济体制，受到有关部门有关方面的阻挠，还有来自各方的不同意识形态的压力。在当时的情况下，梁湘同志每进行一项改革实验，甚至每办一件事，都会被有些人扣上资本主义的帽子。比如1983年深圳首次公开转让土地使用权，被视为无法无天，出卖主权；发展劳动力市场也曾经被人指责为资本主义，有人影射深圳特区是新租界；等等。可见特区建设的压力是巨大的。

经过梁湘同志任书记、市长几年的艰苦创业和大胆探索，旧的计划经济体制已被打破，市场经济等新体制、新机制已发挥了重要作用；对外开放的大门已经打开，外向型经济已经起步；城市建设已初具规模，为后任领导班子继续推进特区建设和改革开放奠定了基础。邓小平同志1984年视察深圳特区时指出：“深圳的发展和经验证明，我

们建立经济特区的政策是正确的。”邓小平同志的题词既是中央对深圳改革开放成果的肯定，也是对梁湘同志为特区的改革开放、城市建设做出重大贡献的充分肯定。

第三节

李灏：市场经济新体制的设计者

如果说梁湘同志是对旧体制的突围者和城市建设的奠基者，我认为李灏同志则是深圳市场经济新体制的设计者。李灏同志在深圳市委书记任上的时间最长，从1986年5月到1993年4月，在李灏同志的领导下构造了深圳市场新经济的基本框架。

相比深圳前两任书记吴南生同志和梁湘同志，我与李灏同志接触得更多。20世纪90年代初，我被调到深圳，任市委政研室副主任，在李灏同志的直接领导下，工作了近三年。李灏同志为什么能够起到深圳新体制设计者这样特殊的作用呢？我认为主要有以下几个方面的原因。

第一，中央对李灏同志充分信任。李灏同志来深圳之前是国务院第一副秘书长，当时时任国务院总理亲自找他谈话，希望他领导的深圳能在改革上为全国提供更多的经验。江泽民同志与李灏同志同在国家进出口管理委员会工作过，江泽民同志对李灏同志及深圳特区的改革也是积极支持的。中央最高领导人的信任和支持，使李灏同志在特区经济体制改革上更加有底气。

第二，李灏同志的理论基础、政策研究水平很高，改革开放的视野开阔。李灏同志是国务院机关有名的“秀才”，他曾在国家建委、外经贸部等国家部委担任政策研究室主任，并和北京思想界、理论界的知名专家学者有很深的交往。同时，20世纪80年代中国改革开放之初，李灏同志就在国家进出口委、外经贸委以及国务院办公厅担任领导。这样的经历背景，为他领导推动深圳特区的改革探索，尤其是社会主义市场经济的建设奠定了很好的理论基础。

第三，李灏同志在国务院多个部门工作过，尤其是担任过国务院副秘书长、国务院办公厅党组副书记，协调能力比较强，与国家有关部门都有很好的沟通，比较容易得到国家有关部门的支持，从而能为深圳的改革探索创造良好的外部环境。

我认为，李灏同志在深圳的贡献主要体现在以下几个方面。

第一，大力推进所有制改革，发展混合所有制经济，为市场经济体制的建立和发展培育了多元化的市场竞争主体。

李灏同志大力引进“三资企业”，尤其是高度重视引进香港大财团和国外跨国公司来深圳投资发展。其中，引进了香港和记黄埔李嘉诚先生参与盐田港的开发，使盐田港在数年后成为全球最大的集装箱专用码头；鼓励民营企业的发展，有组织地对民营科技企业进行培育和扶持，主持出台全国第一个《关于鼓励科技人员兴办民间科技企业的暂行规定》，在全国第一次提出，举办民办科技企业不仅资金可以入股，而且商标、专利、技术等可以以无形资产入股，这项规定使深圳诞生了华为这样世界级的大公司，为深圳高科技产业发展和创新能力的提高打下了体制机制基础。李灏同志主张国有企业实行股份制改造，推进了股份制改革和股票证券市场的建立。1986年，深圳开始了全国最早的国有企业股份制改革试点，深圳市政府出台了《深圳经济特区国营企业股份化试点暂行规定》，一些国有企业根据规定进行股份制改造，一些企业一开始就按照股份制的要求发起设立股份有限公司，有的还向社会公众发行股票。通过国企股份制改造和发展混合所有制经济，在政府的大力推动下，一批像深圳发展银行、招商银行、平安保险等股份制企业相继成立，并成为支撑深圳特区迅速发展壮大的企业集团。李灏同志还推进了发展内联企业，鼓励内地各个省、各个市与深圳市联合办股份公司。应该说，混合所有制的多种形式的市场竞争主体，基本上是在李灏同志任期内培育和发展起来的，使之成为深圳市场经济不断发育壮大、充满活力的基石。

第二，大力发展资本市场，逐步形成比较完善的市场体系和比较规范的运作机制。

在李灏同志的领导下，深圳除了继续完善劳动力市场、商品市场、建筑市场、土地市场等专业性市场外，特别重视和大力推动证券、外汇、保险、基金等资本市场，为深圳成为全国区域性金融中心城市奠定了良好的基础。李灏同志一到深圳便提出建立外汇市场，即“外汇调剂中心”。深圳市企业出口创汇，可以不到中国银行结汇，直接到外汇调剂中心调剂，需要外汇也可直接到调剂中心购买，这是外汇管制制度的重大突破，对深圳这样一个外向型经济的大城市来说是非常重要的。深圳证券交易市场也是李灏同志在任时极力推动建立的，深圳证交所的成立，带动了证券、基金、银行等金融机构和金融业的发展，不仅引领了深圳高端要素市场和高端服务业的迅速发展，奠定了深圳在全国资本市场体系中的重要位置，而且对深圳国有企业的改革，对深圳高新技术产业的发展，以及深圳市民增加资本性收入、提高生活水平也起到了积极重要的推动作用。1993年2月，在李灏同志的支持下，我国第一个产权交易机构“深圳市产权交易所”正式开业，促进了深圳产权交易市场的发育和完善。

深化土地使用制度改革，通过拍卖建立土地交易市场也是李灏同志主政深圳时一项影响深远的重要改革，这项改革不仅促进了《宪法》的调整和修改，对中国经济发展、城市建设的影响也是巨大的。住房的商品化改革也是深圳在全国范围内最先探索，而且也是最系统地提出来的一项重要改革。1988年深圳第一次提出“双轨三模式”的住房制度改革方案，即由政府提供福利房，解决公务员和事业单位职工的住房；市场提供商品房，由房地产公司开发，市场销售；微利房，面向国有企业和其他企业的困难职工。深圳的住房制度改革大体上借鉴了新加坡、香港地区的成功经验。既解决了大多数公务员、事业单位和企业员工对福利房、保障房的需求，又满足了少数富裕起来人士对商品房的需求。可惜，由于多种原因，深圳的住房制度改革未能坚持下去。

第三，推进政府机构和行政管理体制改革，探索与社会主义市场经济相适应的政府管理框架。

在这方面，李灏同志主要推动了两项重要改革措施。一是借鉴新加坡反贪局、香港廉政公署的经验，结合深圳的实际，在全国率先成立政府监察局，探索政府内部决策、执行、监督三者既分工协调又相互监管制约的政府运作新机制，加强对政府运作内部的监督，以保持政府的廉洁、高效，改善党风、政风，监督党和政府的路线、方针、政策的落实情况。二是率先成立投资管理公司，开启了国有资产监督管理体制改革的序幕，探索了政资分开、政企分开，以产权为纽带加强国有资产管理的新路子。在20世纪90年代成立投资管理公司的基础上，深圳又成立国有资产管理委员会，逐步形成国资委——投资管理公司——控股国有企业三个层次的国有资产管理体制，把国有企业以政府的附属物推向市场，逐步成为独立经营、自负盈亏的市场竞争主体，为全国的国有企业和国有资产监管体制的改革提供了丰富的经验。

第四，探索社会保障制度改革，初步建立了社会保障体系的基本框架。

1986年深圳作为全国社会保障体系改革的试点，借鉴新加坡等国的经验，在蛇口探索企业建立社会保险制度的基础上，深圳建立了以社会统筹与个人账户制相结合、职工自我保障和社会共济相结合的涵盖养老、医疗、工伤的社会保障制度，先后出台《深圳市社会保险暂行规定》《职工养老保险及住房公积金实施细则》《职工医疗保险实施细则》等，为全国建立比较完善的社会保障制度做出了重要贡献。

第五，提出“按国际惯例打篮球”的方向，构建按国际惯例运作的对外开放新体制，为各种所有制企业提供公平竞争的市场环境。

李灏同志最早提出要使深圳成为率先按照国际惯例运作的新体制地区之一，更好地发挥改革试验场的作用。围绕这一目标，深圳在外贸管理体制、外汇管理体制、企业产权体制、政府行政管理体制以及

各种重要市场等方面进行了系统的改革，使深圳的改革逐步从单项突破向综合配套方向转变。

此外，李灏同志还为深圳经济特区争取到了最重要的资源——特区立法权。李灏同志曾说："特区的作用，不是说GDP一定要排在全国前几名，我们是一块试验地，就是用来突破、打头阵的。商品经济本来就是法制经济。没有立法权，法制不健全，怎么发挥试验地的作用？"经过长达5年的不懈努力，1992年7月1日七届全国人大常委会第二十六次会议通过《关于授予深圳经济特区立法权的议案》，授予深圳特区立法权。特区立法权的获得，为推动深圳的改革开放和民主法制建设产生了重大作用。

深圳在李灏同志的带领下，经过7年的大胆探索，为中国社会主义市场经济体系的建立提供了宝贵的经验，做出了重大的贡献。邓小平同志南方视察中对深圳的改革创新所取得的成绩给予了充分肯定，中央1993年出台的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》在很多方面可以找到深圳经验的缩影。在中国改革开放30周年，李灏同志以高票当选"中国改革开放30年30名杰出人物"。

第四节

厉有为：深圳市场经济新体制的完善者

经过梁湘、李灏同志10多年的改革探索，深圳市场经济的框架逐步形成，以市场为导向的改革在不断深化，对中国改革开放的贡献越来越大。特别是邓小平同志1992年南方视察深圳，1993年党的十四届三中全会做出了关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定，市场经济最终正式作为中国经济体制改革的目标模式，从而为深圳经济特区的改革提供了更广阔的平台。此时，厉有为同志作为李灏同志的继任者，于1993年4月担任市委书记，在厉有为同志的领导下，深圳的改革进入了以完善社会主义市场经济体系为主要任务的新时期。

1993年，我担任深圳体改办主任，在厉有为同志的领导下，直接参与了深圳市体制改革的工作，我认为厉有为同志对深圳社会主义市场经济体系进行完善的贡献主要有以下三个基本方面。

第一，领导和直接推动深圳市产权制度的改革，把财产占有社会化作为产权改革的总方向，为深圳市的国有企业、民营企业、股份合作企业等不同类型的产权改革和创新提供了良好的外部环境。

厉有为同志深入地研究了产权改革的理论，他不仅主张国有企业的股份制和混合所有制改革，还特别提出企业要实行员工持股，实现财产占有社会化。他认为社会主义制度发展的目标就是要使无产者变成有产者，达到共同富裕，消除两极分化，而实现这一目标的途径就是通过公司内部员工持股和股份的社会化。在国有企业改革方面，他全力推动市属国有企业股份制改造，实行产权主体多元化，并通过上市公司实行产权的社会化，当时深圳证交所上市公司中，深圳国有企业占有很大比例。在民营高科技企业领域，厉有为同志主张并全力推

动技术、管理、专利等生产要素入股，成就了华为、中兴等一批深圳高科技企业。为促进高新技术企业的发展，他还亲自组建了全国第一家为高新技术企业提供资本服务的深圳市高新技术产业投资服务有限公司。在一批中小国有企业，大力推广经营者和员工持股，出台了《深圳市国有企业内部员工持股试点暂行规定》，从而为金地、华强等国有企业转换经营机制，进行产权改革提供了依据。

厉有为同志不仅在实践中全力推动产权改革，为全国产权改革提供了经验，而且在理论上进行了深入思考和大胆探索。为推动混合所有制改革，厉有为同志，在中央党校学习期间写了一篇《关于所有制若干问题的思考》的文章，在全国理论界和中央各部门引起了轰动。

第二，在全国率先进行政府审批制度改革，为建立适应社会主义市场经济要求的新型政府进行大胆探索。

在推动政府职能转变中，厉有为同志明确提出了“政府培育市场，市场解放政府，政府解放企业，企业解放生产力”的指导思想。他还提出了“两转”，即政府转变职能，企业转变机制，建立“三无”“四跨”的现代企业管理制度，使特区企业向无固定经营范围、无固定地域界限、无上级主管部门和跨行业、跨所有制、跨地区、跨国界经营的目标发展。这些观点和意见在全国是相当超前的。

在审批制度改革方面，他提出政府要从计划经济的管理方式向市场经济的管理方式转变。1997年初，厉有为同志在我提交的《以清理和重定审批项目为重点，实现转变政府职能改革重大突破的建议》报告上做出一项重要批示，明确提出要在全国率先进行政府审批制度改革的要求，随后市政府成立审批制度改革领导小组，正式发布实施《深圳市政府审批制度改革方案》。1999年2月还以政府令的形式发布施行了《深圳市审批制度改革若干规定》，在这一轮改革中，深圳市政府部门和单位审批事项减少了418项，减幅达57.8%。深圳进行的审批制度改革，拉开了全国以转变政府职能为主要内容的政府改革的序

幕，为在全国进行的审批制度改革进行了大胆的探索，提供了成功的经验，做出了重要的贡献。

第三，提出建立社会主义市场经济的五大体系和形成市场经济的四大运行机制。

在厉有为同志领导深圳的改革开放过程中，通过不断的探索，在改革市场运行主体，完善要素市场、资本市场，建立社会保障体系等方面都有了新的进展，使深圳的社会主义市场经济体制不断完善。在此基础上，厉有为同志提出要建立和完善“五大体系和四大机制”的目标。五大体系包括：一是由商品市场、生产要素市场和产权市场三个层次构成的市场体系；二是建立介于政府与企业之间，为发展生产力服务的多层次、多功能的社会服务体系；三是建立包括离退休保障、待业保障、住房保障、医疗保障在内的社会保障体系；四是建立法律体系，提出要充分利用好深圳的立法权，利用法规和规章来保证市场经济健康发展；五是建立宏观管理和宏观调控体系，提出市场经济不是不要管理和计划，而是要求重塑计划机制，政府由向企业下达生产分配的指令性计划转向制定经济社会发展战略、中近期经济发展规划和城市建设规划。四大运行机制包括：发展的动力机制，市场的压力机制，法律的强制力机制，道德的自制力机制。

厉有为同志不仅在实践上大力推进以上几个方面的重要改革，而且思想解放、大胆思考，在理论上也有很多建树，是党内高层领导中少有的既有理论又有实践的改革者。早在20世纪80年代末全国理论界讨论计划和市场关系的时候，他就明确主张要走市场为主的道路。在邓小平同志南方视察后，他对所有制改革进行了系统的研究。1997年他写的《关于所有制若干问题的思考》一文，为党的十五大确定的改革的理论做出了贡献。在国内个别理论界人士批评特区政策、提出要取消特区时，他带头用理论和实践进行辩论，阐述中央特区政策的正确性和必要性，为深圳特区进一步改革发展创造了良好的外部环境。

经过梁湘、李灏、厉有为时期17年的不断改革探索，尤其是经过邓小平同志南方视察，中国的改革开放和经济建设进入了新的时期，深圳经济特区改革的任务、环境以及在中国改革开放中的作用也都发生了很大的变化。这种状况也决定了1997年以后的历任市委书记，在深圳改革开放历史上的任务、贡献以及发挥的作用无法与梁湘、李灏、厉有为时期相比。

这是因为，从客观上讲，到党的十五大，中国社会主义市场经济体系的基本框架大体形成，因此1997年以后的历任市委书记，既不可能像梁湘同志主政时期那样对传统的计划体制进行大刀阔斧的改革，也不可能像李灏、厉有为同志主政时期那样对社会主义市场经济进行系统性的构建，而只能在深圳既有的体制、机制条件下，根据中央的要求和深圳的实际，进行某些方面的突破和改革。另外，从主观上讲，后续的历任书记大都任期较短，改革的意识参差不齐，领导的经历、能力、魄力也不一样，有些同志对深圳改革的感情和担当也大不如前，虽然后任的书记大多数陆续都得到了提拔重用，但对改革的贡献以及深圳市民的认同程度远不如特区历史上的几位书记，至今深圳人民仍比较怀念，获得公认和共识的改革领导者仍然是梁湘、李灏、厉有为同志。

第五节

黄丽满：国企改制和特区外农村城市化的主要领导者

2001年底至2005年初，黄丽满同志担任深圳市委书记。黄丽满同志善于处理协调深圳与广东省以及中央各有关部门的关系，她在中央有关部门工作过，与中央许多领导同志也有过工作上的交往，在广东省担任过专职省委副书记。这些经历和个人特点为深圳推动有关改革工作创造了比较好的外部环境。在黄丽满同志担任市委书记期间，我担任市政府副市长，分管改革和国资国企工作。我认为她对深圳改革的贡献主要有以下两个方面。

第一，基本完成了市属国有企业的改制和国有资产管理体制的调整。

深圳在特区建设初期基本上没有国有企业，但随着特区的发展，深圳利用国家的优惠政策以及特区发展的机遇，在20世纪八九十年代也建立了一大批市属国有企业。这些市属国有企业为特区的建设也做出了重要贡献。但随着市场经济新体制的形成，多种所有制经济竞争的激烈，以及我国经济从卖方市场转向买方市场，市属国有企业的体制机制不适应市场经济发展的需要，绝大多数国有企业在竞争性领域中处于劣势，甚至无法生存。经过1998年的金融危机，深圳市国有企业的发展已经难以为继，相当多的企业还不起贷款，发不了工资。同时，当时深圳又没有按照中央提出的“抓大放小”的要求推进改革和调整，而是盲目提出大搞超百亿的产业集团，使深圳国有企业的改革落后于全国，蕴藏着巨大的危机。黄丽满同志担任书记后，按照中央的要求，根据深圳的实际，提出了国有企业进行改制调整的基本方向，

对在竞争性领域的处于劣势的工业、流通、商贸、建筑等领域的国有企业，进行了产权改革，主要用经营者员工持股的方式改制退出，对国企员工转换身份，进行经济补偿，落实各项保障制度，基本上完成了深圳国有企业改制调整的任务，大部分市属国有企业和员工走向市场，使深圳的国有企业改革取得了重要的突破。

与此同时，在黄丽满同志任书记期间，根据深圳市国企改革的需要和国有资产管理体制存在的问题，根据国务院有关规定，还调整了深圳市国有资产管理体制，撤销了三家资产管理公司，组建了深圳市国有资产管理委员会，从而使深圳“三个层次”的管理体制调整为“两个层次”，为加强国有资产的监管、提高国有资产运营效率提供了体制保证。

第二，强力推动特区外农村城市化，为特区内外一体化建设发展奠定了基础。

20世纪90年代初，在李灏、厉有为同志的领导下，深圳就进行了第一次农村城市化的改革，将特区内原来的农村基层组织纳入城市行政管理体系，将村办企业改造为股份合作公司，将几万农民一次性转为城市居民，并撤销特区外宝安县，成立宝安、龙岗两个区。第一次农村城市化改革为促进深圳特区的经济、社会发展起了重要作用。

随着深圳经济的迅速发展，特区内中心城区现代化大都市已逐步形成，但占深圳土地面积、人口绝大多数的特区外的宝安、龙岗，由于行政、经济、社会管理体制的差异，各区甚至各镇各自为政，使特区外的规划、发展、管理处于无序竞争状况，不仅影响了特区外经济社会的发展，而且给深圳城市的规划、建设和重大产业布局带来很多问题。为此，黄丽满同志借鉴1992年李灏、厉有为同志领导的特区内农村城市化的经验，强力推动和主导了特区外农村城市化这项事关深圳全面建设发展的改革。在行政管理体制上，撤销镇级建制，建立适应城市管理需要的街道办事处和居委会；在经济组织上，将原村集体经济组织改造成规范的股份合作公司；在规划建设方面，对基础设

施、产业发展、社会建设、环境保护等方面进行全市统一规划；在土地制度上，将原属于集体所有的土地一次性转为国家所有，解决了几百平方千米城市建设和产业发展遇到的空间和土地问题，同时为当地居民留有宅基地和必要的工商发展用地。此外，对27万原非农业户口的原居民，一次性整体转为城市户口，并纳入全市的养老和医疗保险体系，将经济困难的原居民纳入全市的最低生活保障制度，等等。

特区外农村城市化工作难度很大，既涉及几十万原居民的特殊利益，又涉及几百平方千米的土地权属和用途的调整，还涉及国家对户籍管理、土地制度政策调整等重大问题。对此，黄丽满同志充分利用她在中央和广东省做过协调工作的背景和优势，通过对下做群众工作，对上做沟通协调工作，从而得到各方面的理解和支持，使特区外农村城市化工作平稳顺利进行。虽然由于时间仓促及工作层面的原因，城市化过程中也遗留了不少问题，但总的来看，这是黄丽满同志为深圳改革发展和城市建设做的一件大事。

第六节

李鸿忠：新时期全面深化改革的启动者

李鸿忠同志是深圳特区历史上最年轻的书记。我和李鸿忠同志在市领导班子共事近六年，有过近距离的接触。李鸿忠同志年轻有为，改革意识强，工作有魄力，并且协调能力强。

在他担任市委书记之初，全国的改革处于低潮和调整时期。经过20多年的改革，从中央到地方一些同志认为，以市场经济为导向的中国经济体制改革已经基本完成，作为专门推动、协调体制改革的机构，各级体改委已完成历史使命，没有存在的必要了。因此，全国上下，一律将各级体改委（办）撤销。从此，中国的改革进入了无专职部门牵头研究、负责协调、积极推动的低潮和调整时期。

与全国一样，2004年深圳也撤销了存在近20年的体改办。李鸿忠同志在2005年担任书记后，特区改革的使命感比较强，对改革情有独钟，在他任书记后第一次讲话中，就响亮地提出“改革是深圳的根、深圳的魂”的口号，成为当时激励深圳改革激情的标志性口号，随后主持出台了全国第一个改革条例——《深圳经济特区改革创新促进条例》。为了推动深圳的改革工作，在全国将体改机构都已撤销的时期，他反其道而行之，亲自重新组建深圳改革办，成为当时全国唯一的专司改革的机构。从2013年全国上下又成立全面深化改革领导小组及其办公室、习近平同志亲自担任领导小组组长的实践来看，当年李鸿忠同志力主重建体改机构的决策是有远见的。

以重新组建体改办为标志，可以说是新时期深圳全面深化改革的重新启动。为加强对改革的领导协调，李鸿忠同志动员我再次分管全市的改革工作。从此，在李鸿忠同志的领导和强力推动下，深圳市每

年都提出改革的计划和重点项目，召开改革工作会议，全面推动政府、企业、社会、文化等领域的诸多改革项目，其中国有企业和事业单位这两项重大改革在全国起到了示范带头作用，产生了深远的影响。

第一，基本完成了市属国有企业改革的主要任务，初步建立了一套适应市场经济的国有企业运行体制和机制，为全国的国有企业改革提供了经验。

李鸿忠同志对国有企业的情况比较熟悉，尤其是对国企在体制上的弊端看得比较清楚，对以市场化为导向的改革方向非常坚定。在他任深圳市长期间，已经启动了对国有企业改制和上市公司重组工作，取得了阶段性成果。在担任书记后，又在推动企业的重组、企业内部机制转换、大型企业引进战略投资者、建设施工企业的改制、做强一批产业集团、加强国有企业的监管等方面做了大量工作。经过几年的大胆改革，深圳市属国有企业布局结构大体合理，国有资本的监管体系基本到位，企业内部的合理法人治理结构基本形成，国有企业的内部经营体制大体上与市场经济接轨，企业的自我发展能力及内部的管理水平、竞争能力大大提高，市属国有企业的经济效益在全国处于领先水平，应当说，深圳基本上完成了国有企业改革任务，为全国的国有企业改革提供了经验和示范。

第二，率先启动事业单位的改革，为国家推动事业单位分类改革提供了经验，做出了重要贡献。

国有企业改制调整任务基本完成后，深圳市改革的重点选择了事业单位改革，2006年正式在全国率先启动事业单位的改革。按照李鸿忠的说法，事业单位是高端改革，既重要，难度又大。事业单位是政府为社会提供公共服务的主要载体，事业单位的改革也是政府改革的重要组成部分。由于体制的原因，事业单位人员多、成本高、效率低、服务差，虽然政府每年投入大量的财力，但社会反映仍强烈。同时，事业单位在机构、人员、经费等方面与党政机关又有着千丝万缕

的联系，改革事业单位会涉及党政机关人员的切身利益，因此阻力也很大。深圳事业单位改革分两步。

第一步分类改革，把事业单位分为三类：部分单位转为国有企业，部分单位回归政府部门，部分仍保留事业单位。在事业单位分类改革中，有三分之二的事业单位仍然保留了事业单位性质，改革中这些单位的职工利益基本没有受到损失，因此阻力不大。回归政府并承担政府职能的事业单位是个别的，这些单位实际上是事业单位分类改革的受益者，因此他们是拥护改革的。转为国有企业的事业单位有124家，这些单位要推向市场，告别由政府财政供养的吃大锅饭，要在未来市场竞争中求生存，压力很大。这些事业单位的员工转企业后，退休后待遇要纳入企业职工养老保险体系中。由于体制上的原因，企业职工养老保险水平比事业单位的员工要低很多，因此他们是这次改革的利益主要受损者。虽然在改革方案的制定中，也采取了一些过渡、照顾等措施，尽可能减少他们退休后与事业单位的待遇差距，但部分员工的利益损失难以完全避免，因此改革的阻力大、任务重。在事业单位改革过程中，经过努力，分类改革做得比较好，为全国的改革提供了经验，国务院后来出台的全国事业单位分类改革的方案，基本是在深圳方案的基础上制定的。

第二步深化事业单位内部的改革。市政府先后推出了事业单位体制机制改革创新7项内容，包括取消事业单位行政级别、实行人员岗位聘用制、建立事业单位内部法人治理结构、设立法定机构、财政对事业单位从“养机构、养人”转变为“以事定费”和“购买服务”等。但是，事业单位内部机制的改革，由于李鸿忠同志的离任和其他原因，进展并不顺利，很多改革措施并未完全落实。

第七节

刘玉浦：“大部制”机构改革方案的参与者和执行者

刘玉浦同志是58周岁来深圳担任市委书记的，在深圳历届市委书记中，除第一任书记吴南生同志有特殊情况外，是任期最短的书记。在为期两年的任职中，我在市政府任分管改革的副市长，刘玉浦同志在公开讲话中还是强调深圳改革的重要性，但据我体会，在部署工作中刘玉浦同志对具体改革项目并没有表现出特别的重视，其间深圳没能推出一些重大改革，并且在2008年底，撤销了全国仅有的深圳改革办。

但是，刘玉浦同志短暂地担任市委书记期间，正值国务院筹划大部制机构改革时期，需要在地方政府换届时，选择一个城市先行先试，深圳作为经济特区，自然被选为我国首批进行政府机构大部制改革的探路者。

据我所知，深圳这次大部制改革方案是在严格保密的情况下制订的，在深圳内部并没有进行讨论，在改革方案报送国务院审批的当天，市委市政府班子绝大部分同志对方案还不知情。据后来了解，实际上，深圳机构改革的方案是由国务院主管领导和中编办的同志直接确定、直接审批的，刘玉浦同志主要是方案制订过程中的参与者和方案的执行者。

从结果来看，深圳的改革方案对后来的国务院大部制改革具有重要影响。深圳市政府启动的大部制改革一次性削减了15个政府工作部门，精简了三分之一的机构，并按照“委局办”分设的原则重新调整了整个政府架构，根据政府决策、执行、监督既相互制约又相互协调的

要求，重新组建了7个委员会、18个执行局和6个办公室，共31个政府部门。大部制改革的目标是，减少部门或机构数量，降低行政成本；提高部门之间沟通和协调程度，减少职能交叉，降低政出多门和推诿扯皮，提高行政效率；实现建设小政府，给市场更多空间，更加符合市场经济发展的要求；等等。应该说，深圳这次大部制的机构改革，方向正确，对于政府转变职能，提高效率，建立适应社会主义市场经济发展的新型政府有重要意义，也发挥了深圳特区在改革开放中先行先试的示范带头作用。

但是，由于改革方案是在中编办直接领导下制订的，并且是按照内部预设计的国务院机构改革方案的原则而设计的，在一些方面脱离了深圳的实际，因此在执行中，改革的部分目标并没有完全实现，有些机构在王荣同志任书记时又进行了调整。因此，这次深圳大部制改革总体上效果不是太好。

第八节

王荣：前海改革开放高端平台的搭建者

2008年底市改革办撤销后，虽然名义上成立了以市委书记任组长的市改革领导小组，但这个小组从成立到撤销从来没有开过会，因此，深圳的改革基本上处于无人负责、无人推动、无人协调的放任自流的低谷时期，也可以说处于窒息状态。

2010年市委市政府换届，王荣同志担任市委书记，此时我也从副市长换岗任市委常委、统战部部长。王荣同志是第一个从外省调入深圳做书记的，据我观察，王荣同志是一个学者型的官员，有很多学者官员的特点，比如在改革的理论素质和修养方面比较好，在制订改革方案时能听取不同意见，但学者官员在改革决策过程中往往顾虑多一些。

作为深圳特区的市委书记，王荣同志还是有深深的改革情怀的，我听他说过，如果我们不改革，深圳作为一座城市，也许永远都会存在，但作为经济特区，深圳就将消失了。为了推动深圳改革，他在听取我的汇报后决定，在政研室的基础上把改革办的牌子打出去，作为统一协调全市改革的专职机构，并重新明确我分管全市的改革。从此，深圳改革办又重新回到公众的视野，深圳的改革再一次重新进入全面深化的阶段。

在王荣同志的领导下，深圳市每年又开始重新制订当年的改革工作计划，召开改革动员会，组织督促检查改革进展。在王荣同志担任市委书记的五年期间，深圳先后实施了商事登记制度改革、社会组织改革、公务员分类和聘任制度改革、司法改革、户籍制度改革（未能落实）、公车改革、土地管理制度改革、深化审批制度改革、股份合

作公司改革、卫生医疗体制改革等，并确定了前海作为市场化、法治化、国际化综合改革的高端平台。我认为，在这一系列改革中落实得较好、在全国有重要影响的主要有三项。

第一，推动了前海的开发，搭建深圳改革开放高端平台。

深圳在20世纪八九十年代就曾提出“一线放开，二线管住”的大胆设想，将深圳和香港紧密连为一体，形成人员、货物、资金自由流动的特别关税区，实现邓小平同志提出的“在内地还要再造几个‘香港’”(注)的宏伟设想。但由于多种原因，这个设想未能落实，而前海的开发建设，从某种意义上讲，是过去几十年深圳追求的大特别关税区的一个缩小版。

前海的开发虽然是在2009年前后提出来的，但真正得到落实，是在王荣同志担任书记这段期间，虽然前海开发建设遇到不少困难，目前还处于建设时期，开发建设进度较慢，在建设中还面临着很多的问题需要研究，但是通过前海的开发，可以加强与香港金融等高端服务业的合作，促进深圳经济的升级转型，探索真正按照国际惯例和国际商业运行体制的新模式，不仅可以使深圳的改革开放和城市建设再上一个大台阶，而且也为中国的改革开放、为促进香港的繁荣做出新的贡献。

应该说，王荣同志提出的把前海打造成进一步“市场化、法治化、国际化”改革试验的战略平台，是深圳特区改革开放几十年的延续和发展。

第二，强力推动深圳商事登记制度改革，为国务院推动简政放权的改革提供了重要的经验和示范。

商事登记制度改革是对传统公司登记制度的颠覆性改革，它是深化政府审批制度改革、转变政府职能和监管方式、发挥市场在资源配置中的决定性作用的一项重要改革。商事登记制度改革包括：建立商事登记主体资格与经营资格分离，审批监管相统一的登记制度；实行

注册资本认缴制度；实行“三证合一”，公司注册网上登记，取消企业登记年审制；等等。

商事登记制度改革难度很大，它既涉及国家一系列法律法规的修改，又涉及社会信用体系的建立，还涉及政府对企业由事前审批向事后监管转变等，各方面的阻力很大，尤其是很多在第一线工作的市政府领导同志对此顾虑很多。

为了推动深圳商事登记制度改革，王荣同志下了很大决心，克服了很多困难和阻力，加强与中央部门沟通，多方面做市政府领导班子的工作，让大家都能接受并认同这项改革，凝聚改革共识，形成改革合力。并通过特区立法程序，经过人大常委会审议并通过《深圳经济特区商事登记若干规定》，使商事登记制度的改革做到依法改革，在改革中还督促政府加强事后监管，防止“一放就乱”的现象产生。

深圳商事登记制度的改革，创造了优良的营商环境，减轻了企业负担，激发了创业热潮，促进了政府审批和监管方式的转变，取得了很好的效果。深圳的经验得到了国务院的充分肯定，并在全国推广，成为李克强同志在全国推广“大众创业、万众创新”，激发社会活力的一个重要制度性变革。

第三，深化社会组织的改革，为促进深圳社会治理现代化，培育出多元化的社会主体。

社会组织的改革是深圳的改革由经济体制改革为主逐步转向社会体制改革的标志之一。深圳这次改革主要有三个方面的内容：一是降低门槛，简化审批，鼓励发展；二是除法律法规规定外，社会组织直接登记，取消社会组织的业务主管部门，消除社会组织的行政化；三是打破对行业协会的垄断，突破“一业一会”“一区一会”等限制，鼓励社会组织多元化和竞争。这项改革对深圳城市和社会治理体系现代化具有深远意义。改革后两年左右，深圳社会组织的数量就由改革前4 000多家发展到10 000多家，引起全国的关注。一些做法被国家有关部

门充分肯定，社会组织的改革发挥了深圳特区在新形势下先行先试的探路作用。

“改革处处有风险”，邓小平同志讲我国把改革当作一种革命。[注]在深圳改革大潮中的市委书记们，既是深圳每一项重大改革的最高决策者，又是这些改革的责任和风险的最后承担者。在实践中，每一项改革都是一次利益的再调整和权力的再分配。因此，推动每一项重大改革既需要书记们有崇高的责任感、使命感，需要他们的决心和担当，又需要他们的智慧和艺术。据我在改革实践中的体会，每一项重大改革，无论决策者多么讲究策略、艺术、方式、方法，都会不可避免地引起一些矛盾、非议、不满，甚至得罪一些人。因此，深圳改革大潮中的书记们，不论处在什么时期，不论推动哪一项重大改革，都做出了艰难的努力，克服了大量的困难，付出了很大的代价，甚至作出了很大的牺牲。

因此，回顾在改革大潮中的市委书记们的时候，我们既要赞赏他们对深圳乃至全国改革做出的重大贡献，也要理解他们在改革中所面临的压力和困难，宽容他们在改革中可能存在的失误！

凡是对深圳改革做出贡献的市委书记，都值得深圳人民怀念和尊重！今天，深圳改革大潮中的九位市委书记，有的已经退休，享受晚年；有的仍在重要岗位上继续为国家的改革和发展做贡献，唯有梁湘同志离开了我们，让我们对深圳计划体制的突围者和特区建设的奠基人——梁湘同志致以崇高的敬意！[注]

（张高丽同志在1998年1月至2001年12月任深圳市委书记，对深圳改革开放特别是高科技产业发展做出了重要贡献。2013年任中共中央政治局常委、国务院副总理，不列入本书评述内容）

---

1. 邓小平。邓小平文选（第3卷）［M］.北京：人民出版社，1993：267.
2. 邓小平。邓小平文选（第3卷）［M］.北京：人民出版社，1993：82.

3. 2018年4月10日，吴南生病逝。

第三章

深圳高科技产业崛起的制度创新㊟

深圳没有名牌大学，也没有国家级研究机构，但是在改革开放中，深圳高科技企业却蓬勃发展，成为全国领先的创新型城市，有人说深圳是“中国硅谷”。2017年深圳国家级高科技企业有1.12万家，还有近19万家不同类型、不同规模的科技企业。全年高科技产业增加值7 359亿元，占GDP的32%。在高科技产业的每个行业，包括细分行业，深圳都涌现了一批领军企业，有些还成为著名的世界级企业，如华为、腾讯、比亚迪、大疆、研祥等。是什么原因成就了深圳高科技产业发展的辉煌？是因为深圳是一个年轻、有活力的城市？这当然有道

理，创新以青年人为主体。是因为深圳是一个移民城市？这也是有道理的，多元化、包容性是创新必不可少的要素。但是，这些都不是根本原因，从我在深圳近30年的工作经历和亲身体会来看，我认为深圳高科技崛起的根本原因是邓小平同志所确定的改革开放大方向，是深圳几十年来坚持市场经济取向的改革，是在正确处理政府与市场，民企与国企，自主创新与对外开放等方面大胆探索和实践，并取得一系列制度创新成就。

---

1. 本章是作者于2018年10月26日在“科技与创新2018——全球智能化商业峰会”上所做的主旨演讲。

第一节

深圳高科技的崛起归功于产权制度的创新

在深圳1.12万家的高科技企业中，95%以上都是民营企业、外资企业，国有企业比重很小。为什么是这样的比例？是深圳不重视国有企业高科技的发展吗？是国有企业不想发展高科技吗？不是。我认为，民营企业作为深圳高科技的主体是深圳发展过程中历史的选择和民营企业的优势所决定的。

在20世纪80年代梁湘主政时期，深圳便与中国科学院合办了国内最早的科技工业园，试图把国家的科技成果，以及技术先进的国有企业引进深圳，但实践证明并不成功；80年代末，李灏书记推动发展电子信息产业，把电子工业部的一大批技术先进的企业引入深圳，组建了当时全国最大规模的电子信息产业集团——赛格集团，赛格集团虽然为深圳电子产业发展做出了重要贡献，但是今天在高科技领域也无声无息了；在90年代，深圳把一批在电子、通信、精密机器等领域技术先进的国有企业，重组到市属国有企业规模最大的特发集团，试图使国有企业在高科技产业领域占有一席之地，但特发集团最后几乎难以生存，不得已实行债转股，在艰难的经营中度过危机。深圳在20世纪80年代、90年代真心诚意地支持国有企业发展高科技，使其发挥主导骨干作用，但这些企业并没有很好发展起来，真可谓“有心栽花花不开”。

深圳改革开放的过程从一定意义上可以说是产权改革、所有制改革的过程，其中既伴随着国有企业股份制改造，又促进了新的市场竞争主体的培育和民营企业的不断涌现，随着深圳改革开放的过程，在激烈的市场竞争中，民营经济逐步发展壮大起来。1987年深圳市政府

出台了全国首个《关于鼓励科技人员兴办民间科技企业的暂行规定》，鼓励高科技人员以技术专利、管理等要素入股，华为总裁任正非正是靠这个文件创办了世界级的华为公司。90年代以来，厉有为书记不仅在实践中全力推动民营企业发展和国有企业员工持股的产权改革，而且也进行了理论创新，他关于所有制改革的文章影响全国，他认为社会主义发展的目标要使无产者变成有产者，使大多数人占有大多数生产资料，达到共同富裕，消除两极分化。

在民营企业发展过程中，政府给了一些必要的支持，但总的来说政府为它们提供的资金和土地很少，与对国有企业在发展科技产业给予的资金政策、土地等要素支持相比，对民营企业发展的直接支持是很少的。政府主要是创造公平竞争的市场环境和服务体系。在这种市场竞争机制和良好服务体系的大环境下，深圳的民营经济经历了80年代起步，90年代成长，21世纪初随着加入WTO后的快速崛起，进而成就了深圳高科技的辉煌。

为什么深圳的民营高科技能取得如此辉煌的成绩呢？我认为主要有三个基本因素。

第一，民营企业产权清晰，权责明确，企业家有追求创新和资本增值的巨大动力。高科技产品一旦研发成功并实现了市场化、产业化，民营企业家就能获得几十倍甚至上百倍财富的增长。20世纪90年代以来，深圳的民营企业不断出现全国首富的神话，从医药健康领域中的朱保国（健康元），生物制药领域的李锂（海普瑞），互联网领域的马化腾（腾讯），新能源领域的王传福（比亚迪），等等。民营企业对高层管理团队和科技人员在薪酬、股权激励等方面的激励力度，是国有企业无法相比的，华为内部几万人员工持股就是成功的案例。国有企业这些年也在探索建立内部动力激励机制，但实践中无法与民营企业相比。

第二，民营企业具有良好的风险承担机制。即使在现代化市场经济国家，创新的成功率也只有5%左右，而我国可能连5%都达不到。

这些年来，深圳的高新技术企业在创业过程中，绝大多数失败了，在激烈的科技竞争、市场竞争、产品竞争中被淘汰了。正因为有少数成功后巨大财富所创造的动力，才能使无数民营企业家前赴后继，勇往直前。国有企业的领导人，国有资产管理部门敢去投资成功率只有5%的项目吗？能承担95%失败的风险吗？

第三，民营企业决策主体单一、决策程序简化，具有决策快、效率高的机制。民营企业面临着市场的激烈竞争，商机转瞬即逝，只有快速的决策才能在瞬息万变的市场中生存下来。而国有企业的性质决定了国有企业经营者遇到项目需要层层委托代理，层层监督管理，重大决策必须设立繁多的程序和规定，经过多层的审批程序，受到各种规章制度的约束规范，大大降低了决策效率。

在民营企业崛起的同时，国有经济在21世纪初逐步找到了自己定位，深圳根据中央关于国有经济“有所为有所不为”的国有企业布局调整的要求，国有企业基本上退出了包括高科技在内的竞争性领域，主要集中于基础设施、公共服务领域，为城市运行和经济发展提供了基本保障，也为高科技企业提供了基础保障。深圳现代产业体系和产业链中国有企业与民营企业的关系与全国不太一样。刘鹤副总理日前提到：“我国国有企业和民营企业已经形成了完整的产业链。国有企业多处于产业链上游，在基础产业和重型制造业等领域发挥作用，民营企业越来越多地提供制造业产品特别是最终消费品，两者是高度互补、互相合作、互相支持的关系。”但是，深圳的国有企业并非处于产业链的上游，而是集中于城市基础设施和公共服务领域，对城市经济起保障作用，深圳民营企业在现代产业体系和产业链中也不是处于下游，而是处于整个产业链和现代产业体系中的主体地位。一个是主体作用，一个是保障作用，相互支持、共同支撑着深圳的现代产业体系以及高科技产业的发展。

第二节

深圳高科技发展归功于市场体制机制创新

在深圳几十年高科技产业的发展史中，产业结构不断升级，企业结构，从电子视听产业、电子信息产业到互联网、生物工程、人工智能等不断调整。在这个过程中，不知道有多少产业衰退了、消亡了，又有多少新兴产业诞生和壮大了；不知道有多少知名企业被淘汰了、不见了，又有多少新型企业被发现，并成为著名企业；不知道有多少产品进入了历史博物馆，又有多少产品成为市民消费追捧的对象。在这个过程中，深圳高科技产业不断升级，企业不断更新，产品不断迭代，形成了现在的七大战略新兴产业，包括新一代信息技术产业（4 592.85亿元）、互联网产业（1 022.75亿元）、新材料产业（454.15亿元）、新能源产业（676.4亿元）、生物产业（295.94亿元）、节能环保产业（671.1亿元）。

深圳的产业结构是怎样调整的？高新技术产业是怎样升级的？新兴产业是怎样形成的？是政府依靠产业政策，采取行政手段扶持的结果？还是政府营造公平竞争、优胜劣汰的市场竞争机制形成的？

当然，不能说深圳市的产业政策和行政手段没有任何作用。在几十年产业结构调整发展过程中，深圳市政府出台了不少产业规划，发布了不少产业导向目录，包括鼓励什么、限制什么、禁止什么，还出台了不少支持高新技术发展的优惠政策，成立了一些资助高科技发展的产业基金。这些规划、目录、基金和优惠政策对高科技产业的发展也起了一定的作用。尤其是深圳的民营企业还没有成为高科技产业主体的20世纪八九十年代，在深圳公平竞争、优胜劣汰的市场机制还不完善的时候，政府的产业政策发挥了重要作用。例如，20世纪八九十

年代，以国有企业为主体的，面向国内市场的电子视听产业的发展，主要是政府主导的行政手段的结果，对深圳当时的产业升级和产业基础的形成起到了重要的积极作用。

但是，21世纪初以来，随着民营企业逐渐发展壮大，发展高科技的市场环境进入逐步成熟的时期，随着公平竞争、优胜劣汰的机制不断完善，市场在资源配置中逐步发挥了决定性作用。从而促进了21世纪以来深圳高科技产业的快速崛起，形成了深圳最重要的主导产业和支柱产业，也使深圳成为全国最重要的高科技创新型城市。试问21世纪以来深圳哪个高科技产业、哪个知名高科技企业、哪一代高科技产品，是政府用行政手段，按照产业规划和政策发展起来的？华为、中兴不是，腾讯不是，大疆更不是。可以说深圳著名的高科技企业大都依靠自己的创造力，在公平竞争、优胜劣汰的市场机制下，经历了千辛万苦和曲折磨难才逐步成长起来。

为什么深圳高新技术企业和产业取得的辉煌主要是靠优胜劣汰、公平竞争的市场机制，而不是政府的产业政策和行政手段促进深圳高科技的崛起？

这是因为在市场经济体制下，企业是市场竞争的主体，与政府相比，企业离千变万化的市场需求和未来捉摸不定的科技前沿最近，企业是市场信息变化的第一个接收者，对市场信息、市场需求最为敏感；而政府是市场需求和市场信息传递的最后接收者，政府根据最后一道信息制定的产业政策，往往跟不上市场的变化，是滞后的。尽管政府多年来一直在改进管理，提高办事效率，但总的来说，当前政府仍然效率低下、程序复杂，制定规划、确立政策、设立基金往往需要几年的时间，因此主要靠政府的产业基金扶持政策的企业，很难在市场竞争中取得成功。据我几十年来的经验观察，凡是天天找市长，向政府要政策的企业，或者采取各种方式，甚至不择手段去争取政策资金支持的科技企业很少最终成功。同时，高科技发展面临着巨大的市场风险和科技创新风险，企业是风险的具体的直接的承担者，一旦企

业在产品选择、产业选择、技术路线选择等方面脱离了市场需求和科技发展方向，就要承担倾家荡产、前功尽弃的风险。这些人比起坐在机关起草产业规划、制定产业政策、审批分配产业扶持基金的公务员来讲，压力不知要大多少倍。因此，只有主要靠企业的科技和管理创新，靠优胜劣汰、公平竞争的市场机制，才能促进深圳产业结构不断优化，高科技产业不断发展升级，高科技产品不断涌现，才能成就深圳高科技产业的辉煌。

总的来说，在深圳的高科技发展历史上，主要是市场推动了深圳高科技的发展和繁荣，政府在早期也发挥了一些作用。根据深圳的实践，在制定产业规划和产业政策方面，当规划、政策、资金支持比较接近市场时，发挥作用的可能性更大一些。但是一旦政府的产业政策脱离或严重脱离市场时，一些政府主导的产业和重大项目，也走过一些弯路，也出现过一些重大失误，付出了一些沉重的代价，有过深刻的教训。比如，20世纪末，当显像管技术的电视产品已经被新液晶显示技术和产品淘汰的时候，深圳市政府却仍然投入了大量的土地、资金和优惠政策去支持个别企业大规模扩大采用显像管技术的生产线，项目投产之日就是企业关闭之时，付出了沉重的代价。21世纪初，深圳一度把汽车产业作为重要的产业去扶持，由市领导亲自挂帅，引进内地国有汽车企业，划拨了大量的土地，借出了大量财政资金，给予了大量的优惠政策，结果也只是生产了少数样车，以关闭而告终。2005年前后，深圳还提出了适度重型化产业政策，希望依托惠州石化基地发展精细化工，并规划建立化工产业园，幸好由于种种原因没有搞成，否则必然会给深圳带来巨大损失。

第三节

深圳高科技的崛起归功于政府体制创新

十八届三中全会指出，经济体制改革的核心是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用。深圳在几十年改革开放和高科技发展过程中，既坚持了以民营企业为主体，以建立公平竞争、优胜劣汰的市场机制为导向的市场化改革，又注重政府体制改革的创新，不断转换政府职能，更好地发挥政府的作用。

深圳从20世纪90年代开始，为促进高新技术的发展，做了很多的努力，出台了一系列促进高科技发展的政策，建立了若干高新技术产业园，尤其是在为高科技发展提供高质量的服务体系方面取得了巨大的成功，成为深圳高科技不断发展壮大的重要支撑，实事求是地说，没有深圳政府提供的高质量的服务体系，深圳的高科技产业发展也不会如此成功。深圳为高科技产业提供的服务体系是全方位的，最重要的有以下五个方面。

第一，建立和完善不同层次的为高科技发展服务的金融服务体系。

高科技是高投入、高风险的产业，没有不同层次的金融资本服务体系，高科技的发展是不可能的。经过几十年历届市委市政府的持续努力，目前深圳不仅有主要为高科技机构服务的中小板、创业板的证券市场，也形成了大批的天使投资基金、风险投资基金、产业投资基金以及私募基金等为高科技产业发展不同阶段提供金融服务的多层次、多元化资本市场，还有高质量的法律、审计、投行等专业服务体系。例如，深圳在1994年成立了全国第一家为解决中小科技企业融资

难问题设立的“高新投”，1999年成立最大规模的专门从事创业投资的“创新投”。21世纪初，又专门成立为中小科技企业提供担保的“深圳中小企业信用担保中心”，等等。目前，深圳拥有的创投机构数量占全国五分之一，国内20强创投企业中，近半数为深圳企业。深圳中小创业板上市公司数量连续11年居全国大中城市首位。

第二，建立高科技产业服务的人才服务体系。

人才是高科技产业发展最重要的要素资源，深圳的大学数量很少，也没有国家级研究机构，企业需要的高科技人才只能靠政府建立多层次的人才市场来吸引。为此，自1992年开始，深圳市领导亲自率团到海外招揽人才，这种招揽人才的方式，是深圳市在全国各省市中的首创。这几年，深圳引进留学人员连续三年增幅超过40%，2016年深圳一年从海外引进人才超过1万人。相较而言，多年来内地各级政府无数次来深圳招商，有多少来招人才呢?

又如，深圳多年来持续建立和完善有形人才市场。1984年，深圳设立了“人才交流服务中心”，寄放具有干部身份的科技人才档案，让企业放心与人才签订合同，解决科技人才的后顾之忧。1996年成立深圳市人才市场，为各类人才提供人事管理方面的公共服务和市场化服务。在深圳还活跃着大批高质量的国内外猎头公司，为深圳高科技企业搜索、推荐了大量的人才。

再如，多年来深圳出台了一系列人才服务政策。1993年出台《关于企业取消干部、工人身份界限，实行全员劳动合同制若干重大问题的意见》，深化企业劳动、人事制度改革。2000年推出高层次专业人才“1+6”政策，即《关于加强高层次专业人才队伍建设的意见》，2006年发布《深圳市产业发展与创新人才奖暂行办法》，2010年通过深圳经济特区关于引进海外高层次人才的“孔雀计划”，每年投入不少于10亿元培养和引进海内外高层次人才和团队，对引进的高端团队和项目给予特殊的资金支持。深圳还确定每年11月1日为“深圳人才日”，体现了对人才的高度重视和尊重。

第三，建立以“高交会”为主要平台的高科技交易市场体系。

1999年10月，朱镕基总理亲自到场并宣布首届“中国高新技术成果交易会”开幕，目前“高交会”已成为中国规模最大、最具影响力的科技类展会，有“中国科技第一展”之称。每届“高交会”都有无数的科研成果与投资基金、科技企业之间进行洽谈、沟通、交易，推动了大批高新科技企业的诞生和发展。马化腾在首届“高交会”上拿着改了66个版本、20多页的商业计划书跑遍各个展馆，募集到第一笔风险投资——IDG和盈科数码投资的220万美元，为腾讯的发展奠定了重要基础。

第四，建立以高新园区为平台的区域服务体系。

为了发挥高科技企业的集聚效应，并为高科技企业的发展提供区域的系统服务体系，深圳是最早成立高科技园区的城市，从20世纪80年代的科技工业园到90年代的高新技术园区，再到近些年的软件园、孵化器等，截至2017年底深圳累计培育近90家孵化器载体。深圳成千上万家高科技企业，上百家高科技上市公司，都在这些不同类型的园区中诞生和发展，享受各级政府提供的土地、厂房、资金、人才、后勤保障等全方位的服务。

第五，建立以华强北为代表的为高科技产业服务的产品配套市场体系。

高科技企业的发展，既需要企业在研发、产品试验和规模生产等重要环节进行攻关，也需要外部环境提供系统的配套供应链作为支撑，任何一个高科技企业都不可能自身就形成完整的产品生产体系。深圳在促进高科技企业发展的过程中，高度重视发展为高科技企业提供生产配套体系，形成区域性的比较完善的产业链。其中以赛格大厦为核心的华强北电子产品配套市场，就是典型和成功的高科技产业的配套市场。华强北电子市场有大小商户1万多户，从业人员10万多人，市场规模之大，品类之全，堪称世界第一。华强北电子产品配套市场的价格与国际接轨，是全国电子产配套产品的晴雨表并逐步辐射全球。个别新的科技产品，依靠华强北电子配套市场，甚至可以做到半

天出小样，一天出大样，无缝衔接生产。华强北为深圳高科技产业发展提供了很好的配套环境。

第四节

深圳高科技的崛起归功于外向型经济的体制创新

改革开放是中国特色社会主义最显著的时代特征，深圳是改革开放最成功的经济特区，深圳高科技的发展和崛起，既是多年来坚持市场经济改革的成果，也是不断加大对外开放、坚持以国际市场为导向、参与全球经济一体化的重要成果。

从深圳几十年历史来看，深圳高科技产业的发展既是依靠发挥人民群众“大众创业、万众创新”积极性的成果，更是依靠打开开放大门，与世界经济接轨，学习、借鉴、引进外国先进的技术、人才和管理经验，分享经济全球化带来的红利的结果。20世纪80年代到90年代初，深圳主要依靠引进港资、台资，以“三来一补”来料加工为主要模式，诞生了“深圳加工”；中国加入WTO后，在“世界工厂”成形过程中形成了“深圳制造”；再到21世纪一大批具有自主知识产权的民营高科技企业不断改革创新而崛起了“深圳创造”。每个阶段，每一步的发展都离不开对外开放的良好的外部环境。尤其是加入WTO后，深圳高科技产业与世界经济基本接轨，中国对外开放的基本国策和融入世界经济体系的基本方向，也是成就深圳高科技产业崛起的不可缺少的重要制度创新。

首先，外资企业、合资企业是深圳高科技产业的重要组成部分，为深圳高科技产业发展做出了重要贡献。20世纪80年代深圳首先吸引了港台资本投资发展加工贸易，奠定了深圳外向型、出口加工型经济的基础。90年代后，随着经济全球化和国际产业资本的大规模转移，深圳在引进港资、台资的基础上，吸引了一大批世界跨国公司在深圳建立生产制造基地，使深圳成为珠三角世界工厂的主体部分，成就

了“深圳制造”。在与国外资本和跨国公司合作过程中，诞生了一大批高科技民营企业，他们从中获得了市场，学到了技术，引进了管理，有的还“青出于蓝胜于蓝”，成为“深圳创造”的重要来源。

其次，国际市场为深圳高科技产业的发展提供了广阔的市场。截至2017年，深圳外贸出口连续25年居全国第一，2017年深圳出口16 533亿元人民币，其中高科技产品7 713亿元，占整个深圳产品出口46.6%。从地域来看，2017年深圳出口主要集中在中国香港地区，以及美国、日本和欧盟28国，其中美国占出口总额约15.3%。离开了西方发达国家的广阔国际市场，深圳高科技产业是难以成功的。

再次，对外开放为深圳高科技产业发展提供了大量的国际人才。多年来，深圳通过营造良好的投资环境、人才发展环境以及多项鼓励外国优秀人才的政策，成功地吸引了一大批科研团队、高层次人才、大批归国留学生以及部分外籍科技人才来深圳工作，他们为深圳高科技产业的发展做出了重要贡献。

最后，深圳通过对外开放引进了大量先进的技术和科技成果。经过几十年的改革开放，已有多家全球500强跨国公司在深圳投资高新技术产业，如计算机产业的IBM、康柏、希捷、三洋、施乐，通信产业的菲利蒲、北方电信、朗讯科技，新材料产业的杜邦等。外资高新技术企业对深圳高新技术产业发展、产品出口起到了很大的作用，也为深圳高新技术产业的发展积累了资金，培养了人才，带来了信息。

2018年是中国改革开放40周年，也是深圳特区成立38周年。40年来包括高科技产业在内的深圳经济社会发展取得了巨大成就，创造了世界工业化、现代化、城市化奇迹。但同时，当前乃至今后相当一段时期，随着国内外经济发展环境的变化，深圳的高科技产业的发展也遇到了困难和严重挑战，从国内来讲，随着中国高速增长进入中速增长的新常态，随着中国经济转型和供给侧结构性改革的不断深入，随着企业经营成本的提高和经营环境的改变，一大批高科技企业，尤其是中小型民营高科技企业遇到前所未有的困难和挑战，有的已经难以

为继，其中不少企业已经把部分制造基地甚至整个企业迁离深圳，深圳面临着产业空心化的风险和危机。从国际环境来看，中美贸易摩擦日益加剧，对深圳高科技产业的出口和发展带来严重影响。尤其是随着美国与日本、欧洲、加拿大、澳大利亚、韩国等发达国家的零关税、零壁垒自由贸易谈判的成功，世界经济格局、世界经济体系和世界经济程序将面临重大调整，对未来深圳高新技术产业发展带来了极大的不确定因素。对此，中央确立了更进一步加大改革开放的力度来应对未来的外部挑战的基本方针是非常正确的，也是非常及时的。

在面临严重挑战、遇到极大困难的新形势下，深圳更需要进一步坚持邓小平同志改革开放的伟大方针，坚持市场经济的改革的基本方向，坚持积极参与全球经济一体化的基本战略，认真总结几十年深圳高科技发展成功的经验和不足，使深圳高科技产业以及整个经济继续高质量可持续地发展，为深圳、为国家乃至为世界高科技和经济发展做出更大的贡献。具体说来，深圳要始终做到四个坚持。

首先，进一步坚持以民营经济为主体，以国有企业为保障的混合所有制改革的方向不动摇。时刻警惕和防止“国进民退”的现象在深圳出现，防止“大国企”思维对深圳高科技和现代产业体系发展的影响，充分发挥民营经济和国有经济在高科技产业和以及深圳现代经济体系发展中的各自优势和作用，共同为深圳再创辉煌做出贡献。

其次，进一步坚持公平竞争、优胜劣汰的市场化改革方向，发挥市场在配置资源的决定性作用不动摇。在制定发展规划、产业政策和产业基金时要遵守市场经济规律，处理好市场和政府的关系，时刻警惕“强政府、弱市场”的思维对深圳已经形成的公平竞争、优胜劣汰的市场机制带来负面影响。

再次，进一步坚持政企分开改革大方向。进一步转变政府职能，政府为高科技产业及整个经济发展提供高质量服务体系。时刻警惕政府对企业正常经营活动的直接干预，防止历史上曾经出现的“首长工

程”“形象工程”对经济带来重大损失的现象再次发生，杜绝政府再以财政资金直接投资发展重大科技项目。

最后，进一步坚持扩大对外开放的方向不动摇。把深圳高科技发展更深入地融入世界经济体系和经济全球化之中，进一步学习、引进、借鉴国外先进的科学技术，为深圳高科技发展持续提供广阔的市场和良好的外部环境，警惕和避免关起门来搞“大众创业，万众创新”的思维，对深圳高科技产业发展带来的长远影响。

第四章

深圳不能沦为“平庸的城市”[注]

深圳因改革而生，因创新而强，以先行先试为己任，为中国的改革开放做出了自己应有的贡献。站在新的历史起点，实现深圳改革开放的新突破、新跨越，使深圳继续保持制度创新优势，为深圳的经济、社会、文化发展提供不竭动力，是深圳面临的重大挑战。本章就深圳在新形势下改革创新等一系列问题进行了研究探讨，并提出以下意见和建议。

1. 本章于2015年6月完稿。

第一节

解放思想，敢于担当，实现深圳改革新突破

2012年后，市委、市政府先后推出了商事制度改革、社会组织改革、土地制度改革、医疗卫生体制改革、公务员分类管理改革等重大改革，取得了阶段性突破，营造了深圳改革较好的环境，促进了深圳经济、社会领域的发展，在全国产生了较大影响，也得到中央和国家有关部门的充分肯定。

党的十八大以来，深圳又提出了“三化一平台”的改革方向，在司法体制改革和政府转变职能方面也推出了一些改革措施，各区各单位也推出了一批基层微改革、微创新项目，但逆水行舟，小进也是退，特别是与中央对深圳改革创新的要求相比，深圳的改革总体上处于徘徊停滞状态，一些重点领域和关键环节改革没有突破，缺少对深圳经济、社会发展有重大影响，在全国范围内可复制、可推广的重大改革创新，与中央的要求和全市人民的期待还有很大差距。究其原因，我们认为，除全国改革的形势发生了重大变化等客观因素外，从主观上讲，主要有以下三个方面。

一、满足现状，敢闯敢试的深圳精神和责任感、使命感逐步淡化、减弱甚至消失

30多年来，深圳一直担当改革排头兵的角色，率先建立社会主义市场经济新体制，并形成了以高新技术产业、金融、物流为主导的现代产业体系。在全国经济进入新常态，经济增长放缓并面临许多困难的形势下，深圳凭借几十年积累形成的比较完善的市场机制、市场环

境，比较先进的产业结构、产业体系，以及较高的企业自主创新能力等，保持了经济的可持续、健康发展。在这种情况下，深圳的干部队伍中普遍蔓延着自我满足的情绪，自我感觉良好，对深圳改革、发展、建设中存在的问题麻木不仁，改革创新的紧迫性、责任感、使命感普遍淡化。在这种精神状态和干部作风下，何谈危机感、使命感？何谈改革创新、敢闯敢试？即使讲改革，不少干部也只是会上号召一下，报纸上宣传一下，形式上发个文件，并没有花大力气全力推进，真正落实。

二、不敢担当、求稳怕乱、怕冒风险，缺乏攻坚克难、敢想敢干、敢于碰硬的作风和精神

从客观上讲，改革进入了全面深化的深水区，每项改革都涉及利益的调整，同时中央要求改革要于法有据、反腐败力度加大等，都使改革面临着很多新矛盾、新风险。从主观上讲，深圳干部队伍精神状态和工作作风存在着骄、懒、松、奢现象，干部选拔体制改革的滞后，使相当多干部怕因改革得罪人、惹麻烦，影响仕途，不敢担当，缺乏敢于碰硬的勇气和魄力，对改革往往说得多、做得少，求稳怕乱，搞形式主义、花架子。尤其是经过30多年的改革，党政干部和公务员队伍实际上也形成了一个庞大的利益群体，他们往往既是某些改革的推动者、受益者，又是另一些改革的阻碍者和利益受损者。这使一些干部和部门不敢“向自己开刀”，不愿让渡既得利益，从而成为改革的阻力。

三、不适应国家全面深化改革的新环境，在一定程度上迷失了改革的方向

党的十八届三中全会通过了全面深化改革的总方案。十八届四中全会又提出“全面推进依法治国”，要求在法治轨道上推进改革，坚持重大改革于法有据，做到改革决策与立法决策相衔接。中国的改革已经从在改革大方向指导下的以“摸着石头过河”、基层创新为主的改革环境，转变为以中央顶层设计为主、基层创新为辅的改革新格局。在新的改革格局下，深圳在一定程度上迷失了改革的方向，尚未找到既符合中央顶层设计要求，又能继续探索引领全国改革；既能够敢破敢闯，又不违背法律法规的新的改革方向、策略、方式和方法。从某种程度上讲，深圳不适应变化了的改革大环境，少了主动的谋划和思考，多了被动的照搬照抄；少了积极推进改革创新，多了消极落实上级部署；少了从实际出发，敢闯敢试，多了从文件出发，上传下达，失去了深圳改革应有的使命和担当。

当前，中国进入了全面深化改革，实现国家治理体系和治理能力现代化的新时期、新常态。市委、市政府如果能够在深圳30多年已经形成的改革创新良好基础上，切实解决上述不想改、不敢改、不会改的问题，带领全市人民继续发挥深圳多年来形成的敢闯敢试的改革创新精神，迅速取得改革的新突破，深圳还是有条件、有能力、有资格继续勇立中国改革开放的潮头，成为全国深化改革新形势下的弄潮儿。如果跟不上全国深化改革的新步伐，只吃过去几十年改革发展的老本，也许深圳经济的持续发展还会延续一个阶段，但在实现中国“四个全面”目标过程中，深圳最终将可能沦为“平庸的城市”。

第二节

实现深圳改革的历史飞跃

党的十八大以来，中国的改革开放进入了新时期、新常态。十八届三中全会的《决定》集中反映了中央在新时期改革中的战略安排。在中国改革的新时期，改革面临着三个重大转变，即在改革的目标和领域上，已经从过去主要在经济领域改革，建立社会主义市场经济新体制，向经济、政治、社会、文化、生态领域全面深化改革，实现国家治理体系和治理能力现代化转变；在改革的推动方式上，从“摸着石头过河”，发挥地方基层创新、探索为主，向中央顶层设计为主，地方基层创新为辅转变；在改革的方法上，从改革带动、促进立法的以破为主、破立结合，向立法促进改革，以立为主、立破结合转变。

在国家改革大环境发生重大变化的新时期，作为经济特区的深圳，需要集中全市人民的智慧，重审改革的大格局，把握改革的方向，明确改革的坐标，讲究改革的策略，结合深圳的实际，选择突破的重点，实现深圳改革的历史飞跃，继续为中国的改革开放做出更大的贡献。为此，我们提出三点想法。

一、拓宽改革的领域，实现全面深化改革的新突破

过去30多年，深圳主要在经济领域改革，在建立社会主义市场经济新体制方面走在全国前列，解放生产力、发展生产力，使深圳成为现代化的经济实力名列前茅的大都市。在新的历史时期，深圳要在继续深化经济体制改革的同时，大胆拓宽改革的领域，全面贯彻党的十

八届三中全会《决定》的精神，全面启动和推进政治、文化、社会、生态等领域的改革，着力把深圳建设成一个经济发达、政治文明、公平正义、民主法治、充满活力的现代文明社会，在全面实现国家治理体系和治理能力现代化中再创辉煌，再当先锋，再立新功。

全面深化改革，尤其是在政治体制改革方面有所突破，虽然有一定的风险，但政治体制改革不是洪水猛兽，也非高深莫测，只要有利于坚持和改善党的领导，就应当解放思想。在发扬党内民主、廉政制度建设、干部管理体制改革、基层民主自治、政治协商民主制度、司法审判独立等方面，深圳都是可以有所作为，甚至是大有作为的，深圳“有为”才能在全国“有位”。

二、深化经济体制改革，实现政府治理体系和治理能力的新突破

深圳在经济体制改革方面做了大量工作，在某些领域仍然处于全国领先优势，但与完善定型的社会主义市场经济体制的目标相比，与充满创新活力的社会经济发展的要求相比，与初具现代文明的深圳广大市民的殷切期待相比，仍然还有很大的差距。因此，在经济体制改革方面，切不可松懈改革意志，更不可产生改革疲劳症，尤其要发挥市场配置资源的决定性作用，削减、约束、监督政府的权力；在提高政府提供公共服务能力和水平等方面，要敢于“自我革命”，要突破部门利益固化的藩篱和相关利益群体的抵制，不让改革停留在少数利益群体控制的节点上，持续地向目标接近。

从某种意义上讲，在现有的制度框架下，政府的改革空间巨大，但政府本身对改革的阻力也很大，用通常采用的一般的号召、动员、计划、方案等方式方法都很难深入落实和很难突破，审批制度改革六轮的实践充分说明了“自我革命”的难度。为此，需要攻坚克难。我们

唯有统一思想，顶层设计，统一部署，分步实施，坚持不懈，方能有所作为。任何的懈怠，任何的徘徊，任何的拖延都将一事无成，有负于大家对深圳这座先锋城市的期望。

三、谋划改革策略，在中央顶层设计与深圳探索创新之间，在改革突破与先行立法之间求得平衡，为深圳的改革突破创造良好的外部环境和法治环境

十八届三中全会以来，我国全面深化改革机制发生了重大转变，深圳改革要适应全国全面深化改革的新形势，因势利导，与时俱进。一是要在落实中央顶层设计、完成国家规定的改革动作的同时，大胆从实际出发，坚持问题导向，在不违背中央顶层设计的总方向下，敢闯敢试，使深圳的改革既能突破本身全面发展中的深层次体制机制问题，又能补充和完善中央顶层设计的蓝图，始终使深圳站在中国改革创新的最前沿。二是要充分利用好特区立法权，以特区立法权统筹深圳改革中涉及的地方性法律法规的调整，以法的“立、改、废”来推动深圳改革。

全面深化改革面临的矛盾和挑战日益复杂，我们要以明确的改革预期，凝聚改革共识；以共赢的改革设计，提升改革动力；以协同的改革举措，减少改革摩擦。坚持顶层设计与基层探索相结合，实现各项改革有序、协调推进的新局面。

第三节

对深圳改革开放的十一项重大建议

一、向国家申报城市治理体系和治理能力现代化试验特区，为深圳全面深化政治、经济、社会、文化、生态领域的改革创造良好的大环境

国家治理体系与治理能力现代化是十八届三中全会《决定》提出的未来全面深化改革的总方向和总目标。实现国家治理体系和治理能力的现代化，涉及在政治、经济、社会、文化、生态等领域的一系列重大突破，是一场持久的深刻大变革。实现这个总目标既需要中央顶层设计，统筹协调推进，也需要一些地方先行先试、大胆探索、积累经验、全面推广。习近平同志在主持第七次全面深化改革领导小组会议时指出："我国地区发展不平衡，改革试点的实施条件差异较大，要鼓励不同区域进行差别化探索。"

深圳作为改革开放的先行地区，在经济、社会、文化、生态、政治文明等领域与内地存在很大差异，如果深圳在全面深化改革的新时期，完全按照全国统一的改革内容、步骤、方法推进改革，既不利于深圳的经济、社会发展和深圳改革创新探索作用的充分发挥，也不利于全国全面深化改革的有效推进和不断完善。过去几年，深圳向国家申报了一些试点和试验区，但基本上都是单项的、局部的和经济领域、科技领域的。

在新的历史时期，为了使深圳在全国发挥更大的试验、探索作用，我们建议深圳积极申报"城市治理体系和治理能力现代化试验特

区”，按照十八届三中全会《决定》的总体原则，根据深圳的实践，对国家治理现代化涉及的政治、经济、社会、文化、生态领域全面探索，全面试验。为加强中央对深圳改革的领导，建议中央成立深圳治理现代化试验特区领导小组，制定未来十年试验特区的改革规划和实施计划，有计划、有重点、有步骤地进行全方位试验。

二、以修改政府规章制度为内容，以“三份清单”为载体，削权力、转职能，实现自我革命，加快推进政府治理转型

近年来，市政府着力于减少审批项目，重组审批机制，修改了一些政府规制，取得了一定的效果，但仍然不能很好地适应市场经济发展的要求。管得太多、太细、太死，效率太低，办事太难，吃拿卡要，阻碍了市场机制的正常运行和企业生产力的发展，广大企业和市民对此强烈不满。究其原因：一是既得利益和权力的阻挠，每项审批制度的改革都会遇到相关部门、相关利益群体的反对，利用各种方式阻挠。我们认为，政府要下决心自我革命，制定目标强力推进，在目前的情况下，政府的审批项目至少可减掉一半，审批的时间至少可缩减一半，审批效率至少可提高一倍。二是现在的一些规制在牵制改革，成为政府部门不改革的重要理由和依据。我们建议组建专责团队，在市政府主要领导挂帅下，分期分批重新审视现有的政府规章、规范性文件，按照先易后难或者对简政放权有重大影响的规则率先启动修改。

为防止部门利益掣肘，可启动外部力量包括管理对象参与修改。比如，政府的《审批制度改革方案》和“负面清单”“权力清单”“责任清单”三张清单，交由人大审定，由人大组织代表和市民参与审批制度改革，并且公布和监督执行，不能只在政府体制内部自我循环。对部分清单和局部审批改革项目，可委托第三方社会组织来审定和评估。

三、重新审视深港关系，共同将深港打造成中国资本、产品、技术走向世界的全球最大的金融服务中心、贸易服务中心、物流供应链中心和高科技产业中心

深港关系是深圳发展的一个永恒主题，30多年来，中国在全球经济地位发生了巨大变化，同时香港和深圳也都发生了巨变。在中国即将成为全球最大的经济体，中国的资本、产品全面走向世界的新的国际大背景下，我们需要重新评估深港各自的优势和劣势，重新确定未来两地合作的战略方向和目标。在此基础上确定前海未来发展方向和重点，加速前海合作区建设，使前海成为实现两地合作战略目标的先行试验区。

过去30多年，深圳的发展得益于香港国际性金融、贸易、航运中心的辐射和带动作用，形成了深港之间“前店后厂”的关系，促进了深圳制造业、贸易、物流、金融等产业的发展。当前深圳经济实力大大增强，国际化程度越来越高，高新技术产业得到了迅速发展，我们相信，深圳会在不久的将来与香港在全球经济舞台上并驾齐驱。随着中国内地经济实力的增强和服务业水平的提高，虽然香港在全国经济的比重降低，在外国资本进入中国内地方面的作用有所减弱，但香港仍然是深圳甚至上海无法比拟的国际资本最活跃的金融中心，为我国、珠三角提供服务的贸易中心、物流中心。在我国“一带一路”倡议的逐步实施，我国的资本、产品和部分技术即将全面进入世界的新时期，深港未来应互补合作，发挥各自优势，全面融合，形成主要为中国资本、产品、技术走向世界服务的全球最大的金融服务中心、贸易服务中心、航运物流中心和高科技产业中心，共同为国家发展的长远大战略服务。

从上述深港合作的战略、方向、目标出发，前海的开发建设应当志存高远，不仅要笼统地讲加强深港服务业合作、建立自由贸易区，

而且应使其成为实现上述深港大战略的先行先试地区。前海更要充分利用背靠深港两地的优势，抓住国家实施“一带一路”扩大开放的新机遇，加快开发建设，尤其在人民币国际化等方面尽快突破，为实现深港合作的大目标进行探索。

前海的开发建设已经五六年了，虽然在基础设施建设、落实国家优惠政策、引进部分香港资金等方面有所进展，但总体上开发建设进度缓慢。在项目入驻上求数量，质量高、结构优、创新强的项目不多，产业结构过于分散，发展的战略方向和目标模糊，在体制、机制创新上也鲜有实质性的突破。我们应该真正从行动上高度重视前海的开发建设，加强领导。除了书记、市长高度重视之外，建议可考虑由市领导专责主抓，使前海开发建设再提速，引进产业和项目更为集中高端，更好地体现深港合作的战略方向。在开发建设中要始终坚持以市场为主导，以企业为主体；政府的角色主要是培育环境和政策引导，抓好重大的基础设施建设和重要的体制机制创新。

前海管理局目前组建了若干公司，介入市场活动太多，已形成了特殊利益群体，我们建议，按照政资分开、政企分开的原则，迅速调整纠正，防止传统的政资不分、政企不分行政管理体制机制弊病在前海重演。

四、深化户籍制度改革，扩大户籍人口比重，使深圳成为更加公平合理、和谐稳定的幸福深圳

深圳市常住人口1 100多万，而户籍人口只有300万左右，不到常住人口的三分之一，比例过低。这不仅使非户籍人口不能享受同等的公共服务，在社会服务方面还受到不公平待遇，而且由于深圳各级人大代表也是在户籍人口中产生，这对常住的非户籍人口，在政治生活方面也很不平等。因此，深化户籍制度改革，扩大常住人口中户籍人

口的比重，对深圳的公平正义、和谐稳定，对加强社会管理和城市治理体系建设都有重要的意义。

与全国其他城市户籍改革不同，深圳的户籍改革不是扩大深圳城市人口的总体规模，而是适应新阶段要求，改善城市的人口结构，让更多长期在深圳工作生活的建设者享有与户籍人口同等的公共服务和公民管理社会的权利。同时，尽最大努力增加非户籍人员在深圳享受医疗、教育、社保、住房、就业等方面的公共服务，为未来全面放开户籍限制，直至取消户籍制度创造条件。

我们认为，深圳户籍人口在未来5年应达到550万人左右，使其占全市常住人口的比例应达到50%左右，为此，在深化户籍制度改革中应将上百万在深圳工作多年、有固定场所、有若干年参加社保、缴纳税收记录的建设者纳入深圳户籍。深圳经济发达、财政实力雄厚，深化户籍制度改革，财政能力是可以承受的。我们要转变观念，克服狭隘的地方利益观念，破除既得利益群体的阻挠，从社会的公平正义、从城市治理体系现代化建设、从社会的长治久安的角度来提高对户籍制度改革的认识，解放思想，为我国户籍改革提供宝贵的经验。

五、打造深圳版“淡马锡”模式，使国资国企改革实现从“管企业”向“管资本”的成功跨越

深圳国有经济布局结构调整已经基本完成，产权主体多元化的混合所有制结构已经形成，国有资产证券化率在全国地方国有经济中占的比重较高，国有企业的内部机制已基本与市场接轨，这是深圳这些年持续深化改革的结果。深圳国资国企下一步改革，主要是按照十八届三中全会的《决定》，从“管资产”向“管资本”转变，学习借鉴新加坡淡马锡公司的经验，把国资委和投资控股公司改造成以资本运作为主的资本运营公司，使国资委加快由“管企业”向“管资本”转变，把国

有企业推向市场。新组建的国有资本运营公司不再是具体管理企业人、财、物的企业管理局，而是按照市场规则，通过资本市场和产权市场的运作，改善国有资本的结构和质量，使国有资本在市场上有进有退，有所为有所不为，与其他性质的企业公平竞争、优胜劣汰，实现国有资本的保值增值，使深圳的国资国企改革继续引领全国。

在组建深圳版的“淡马锡”过程中，我们建议剥离市政府直接管理的具有融资功能的特区建设发展公司，以及前海管理局组建并直接管理的若干企业，将其一并纳入新组建的资本运营公司，实现政资分开、政企分开。

深圳国资委实现由“管企业”“管资产”向“管资本”的战略功能转型后，政府各部门不再直接干预国有资本、国有企业的经营活动，但享有国有资本的收益权。我们建议，用每年国有资本收益的30%成立深圳市民生改善基金，使国有资本真正用之于民。

六、整合政府掌握的庞大资源，办一批改善民生、调控经济、改善环境的大事

经过经济多年快速增长，使深圳政府掌控了大量资源，其中包括2 000多亿元的地方财政收入，5 000多亿元的国有资产，大量的土地出让金和土地资源，几百亿元的产业基金，不同性质的融资平台公司以及特许经营权资源，等等。近万亿元的资源是市政府调控经济、改善民生、为民谋利的重要手段。我们应该通过体制机制的改革创新，更好地整合利用这些资源，使之为市委、市政府谋大事、办实事服务。而不是像现在这样零敲碎打，分割处理，甚至个别部门用政府的资源去谋取部门或利益群体的利益。

如何利用好政府手中庞大的资源？我们建议，应集中资源解决群众关注的卫生、教育等民生大事，解决地铁、路网、特区外排污系统

建设等城市重大基础设施建设，解决前海等重点地区的开发建设，支持战略性重大产业项目的建设，等等。

比如，按财政收入的5%，即每年100亿元的规模加大对公立医院的投入，彻底改变公立医院营利性、市场化的办院模式，使医生、医院的收入与药品、医疗、检查的收费脱钩，真正恢复公立医院的公益性质，彻底解决市民看病贵这一长期难以解决的问题。同时，适当提高医务人员的合理收入水平。

又如，加大对重大交通基础设施包括地铁、骨干路网的建设，尤其是加大原特区外地铁网络的建设。在加快地铁三期建成运行的同时，近期再投入上千亿元动工五条左右地铁线路建设，使原特区外的地铁尽快成网络运行；建议停止运量小、占用道路资源多的地面有轨电车线路的建设。大手笔、大视野地综合解决深圳的交通问题。

再如，以政府投资为主，花几百亿元，乃至上千亿元，加大原特区外排水、排污系统和污水处理系统的建设，大范围更新、整治历史上形成的以区、街道、村为单位的小规模、分散化的排水、排污网络系统。同时，加大污水处理厂的建设，提高污水处理能力。彻底解决深圳排污排水不畅、内涝严重等市民反映的老大难问题。

七、启动人民团体去行政化改革，拓宽党和人民联系的纽带

工、青、妇、侨联、科协、工商联、文联、残联等人民团体是党和人民群众联系的纽带，在党的建设中肩负着重要作用。但随着深圳经济社会的发展，社会组织结构和多元化的生活方式发生了巨大变化。传统的行政化、官僚化的人民团体越来越难以发挥党联系和服务人民群众纽带的功能。

近年来，深圳社会组织发展迅猛，已经成为社会结构和社会管理中的一股健康力量，成为社会治理的重要主体和依托。一些社会组织的影响力、凝聚力和在社会建设中的积极作用已经远远超过一些同类人民团体。如不改革人民团体的管理体制和运行机制，现有官办的人民团体将有可能被生气勃勃的社会组织所边缘化，党联系群众的桥梁和纽带就会越变越窄。

我们建议，除工会外，加快对科协、侨联、文联、妇联、工商联、共青团等人民团体的改革转型，推动人民团体去行政化、官僚化改革。要逐步取消人民团体的行政级别，逐步取消人民团体参照的公务员管理体制，逐步取消全额拨款的财政支付方式，使其向枢纽型、服务型、自治型的社会组织转变。同时，制定对人民团体转型后的扶持政策，赋予其更大的自主权和灵活性，使其成为充满活力、有较大影响力和凝聚力的党联系群众的纽带桥梁，夯实党长期执政的群众基础。在改革人民团体体制、机制的同时，要大力鼓励联系妇女、青年、科技、侨界、文化界、企业界的协会、联合会、商会等各类社会组织发展，使这些社会组织成为实现深圳城市治理体系和治理能力现代化中的重要的组成部分和正能量。

转型后的人民团体要更多地发挥服务社会的功能，团结、联系更多的同类社会组织，努力成为同类社会组织中的枢纽和骨干。党的统一战线部门要通过联系、团结包括转型后人民团体在内的各类社会组织的代表人物，为其中优秀的代表人物提供参政议政的平台，使之成为党的统一战线工作领域的重要组成部分。党的组织部门要通过加强包括转型后人民团体在内的各种社会组织的党的基层组织建设，使党的路线、方针、政策落到基层，落到实处。人民团体的改革不是削弱而是加强了党和群众的联系，不是削弱而是改善了党的领导，不是缩小而是扩大了党的群众基础。我们应该站在巩固党的执政地位的高度，解放思想，积极推动人民团体的改革。

八、全面推进政事分开，取消各类事业单位的上级主管部门，实现事业单位治理结构的社会化、现代化

事业单位是政府提供公共服务的主要载体和平台。前几年，深圳率先完成事业单位分类改革，为全国推进事业单位分类改革提供了经验和借鉴。但事业单位的内部管理体制和运行机制的改革进展缓慢，成效不大。政事不分的管理体制和事业单位过度行政化，导致了事业单位提供公共服务的职能定位发生严重偏移。尽管市政府对事业单位投入了大量的资金和政策支持，但市民仍对事业单位的公共服务质量意见很大，反映强烈。

我们建议，全面推进政事分开、管办分离，取消各类事业单位的上级主管部门，彻底取消学校、科研院所、医院等各类事业单位的行政级别。取消事业单位的上级主管部门后，政府各部门转变职能，不再具体管理事业单位的人、财、物，主要发挥行业管理、行业监督、行业服务的职能，提高事业单位提供公共产品和服务的水平和质量。鼓励事业单位探索建立多种形式的内部治理结构，包括成立各种类型的由各方面人士参加的理事会、董事会、管委会等，对事业单位内部的重大事项进行决策和监督。深化事业单位内部人事分配制度的改革，建立科学的绩效评价机制，提高事业单位内部的活力。对少数特别重要的事业单位可考虑建立法定机构，用法律法规来保障事业单位的高效、有序运作。

在推进事业单位改革的同时，进一步引导鼓励社会力量举办教育、卫生、科技、养老院等公共服务机构，在土地供给、财政补贴、人才引进、金融服务、购买服务等方面给予支持，引进竞争机制，逐步打破事业单位垄断的局面，提高全市公共服务的效益和服务水平。

九、成立市政府公用事业管理委员会和深圳市公用事业监督委员会，加大公用事业监管体系的改革，提高公用事业的服务水平，实现公共政策决策民主化、科学化

水、电、气、公交、地铁等与人民的切身利益相关的公用事业，是政府为市民提供公共产品和公共服务的重要组成部分。当前，市政府对公用事业的监管分散，对价格等公共政策的决策民主化、科学化水平不高，影响了市民的生活质量和生活水平。尤其是近期市政府出台的有关交通方面的公共政策，市民反映强烈。

我们建议，改革公用事业监管体制。建立以市政府领导牵头，有关部门和社会有关人士参加的市政府公用事业管理委员会，对涉及公用事业的价格、质量标准、市场准入、特许经营等重大问题，统一协调、科学决策，打破部门和企业的垄断，防止有关政府部门和企业以各种方式维护特殊利益，损害公众利益。同时成立由社会各界专家人士和各方代表组成的深圳市公用事业监督委员会，切实加大服务事项的公开力度，引入有效的公众参与，加强公众对公用事业服务质量、价格、安全等方面的监督，依法保障公用事业投资者和公众的合法权益，提高公共决策民主化、科学化水平。最后要确定一套符合广大市民要求的、严格的、与国际先进水平接轨的公用事业服务的标准。用严格的深圳标准建立严格的监督体制，使深圳公用事业的服务水平得到较大的提升。

十、成立大数据局，创新“互联网+政府”的治理模式

利用大数据提高管理能力，不仅是政府管理日常事务的技术路径和技术支撑，也是创新“互联网+政府”的新型治理模式，提高政府治理能力现代化的一项重要改革。

过去市政府各部门也搞信息化建设，但对实际应用考虑不够，数据库虽然建成了，却并没有得到有效利用。一是由于数据资源共享性差，政府各部门普遍缺乏“大数据思维”，对部门数据资源垄断，形成信息孤岛，制约了政府的协同管理水平、社会服务效率和应急协调能力。二是政府部门对数据资源的独占性严重，大量的数据资源集中在政府手中，数据开发、应用以及数据咨询市场无法有效运行。

我们建议，政府推动政府数据管理立法，成立由市委、市政府主要领导牵头的大数据局，打通政府各部门间数据交换共享的渠道。同时，明确政府数据资源开放的范围，通过信息共享、公开，利用大数据带来的信息化变革，加速推进政府转型。以信息公开促进依法行政，以数据开放增强市场活力。

十一、在现有城市发展定位基础上，高度重视并强化“两个扇面”面向全球的战略判断，使深圳成为联结亚太地区和“一带一路”的枢纽型国际化大都市

中央提出“一带一路”倡议，对中国经济、外交和政治意义重大，深圳应按照中央的要求，积极参与“一带一路”的建设。同时，从深圳发展的过去、现在和未来看，美、日等亚太地区仍然是深圳进一步对外开放、引进资金、技术的主战场，也是深圳资金、产品、技术走向全球的主攻方向。在相当一段时期，深圳高科技产业、金融、物流产业发展和国际性城市建设的合作方向，仍然是亚太地区美国、日本等经济发达国家。

我们建议，深圳既要参与到“一带一路”倡议中来，为深圳的长远发展开辟新的战线，同时更要进一步巩固和拓展亚太地区市场，加强同亚太地区发达经济体的经济、科技合作。建议将市投资推广署和市世贸组织事务中心整合、转型，使之承担主要研究和推动深圳面向亚太地区进一步开发的重大政策问题和重点项目，使深圳成为联结亚太发达地区和“一带一路”发展中地区的枢纽型、国际化大都市。

第五章

从速度深圳、质量深圳迈向共享深圳

㊟

在全国人民为2020年实现全面小康而奋斗的时候，深圳已跨进了世界发达国家和高收入国家水平之列。站在一个新的历史起点上，深圳未来的经济发展和社会进步的主要方向是什么？深圳全面深化改革的坐标在哪里？在实现国家治理现代化的新的历史进程中，深圳如何继续为国家做出更大的贡献？这是摆在深圳市委、市政府以及深圳人民面前的一个重要抉择！

按照邓小平同志“共同富裕”改革开放的初心，遵循习近平同志“坚定不移地推进公平共享”，增进更多民众福祉的决心，依据国家“十三五”规划“共享发展”的理念，本文提出从速度深圳、质量深圳迈向共享深圳的目标，以及实现共享深圳的理念、愿景、策略、主张和保障措施。这既是向政府提出若干在公平共享、包容发展的重要改革、发展和社会公共政策方面的建议，也是向深圳人民表达我们对深圳未来的愿景期待。

---

1. 本文于2017年3月完稿。

第一节

深圳改革开放的成就与共享发展存在的问题

30多年前，作为宝安县城所在地的深圳，只是3万人的贫穷落后的边陲小镇，30多万农民还在渔火薄田上为了温饱和生存而挣扎，大批农民穿过重重障碍、冒着生命危险，越过深圳河，偷渡到已经实现经济起飞、人均生产总值已达5 700美元[注]、享有“东方之珠”美誉的香港。

30多年来，在邓小平同志改革开放、创办特区的大政方针指引下，深圳通过以市场为导向的一系列改革开放的探索和试验，已经发展成近2 000万人口[注]的国际化大都市。2015年，深圳全市生产总值达到1.75万亿元[注]，与香港等量齐观。人均生产总值达到2.54万美元，跨入世界高收入国家和地区之列。深圳的进出口总额达4 425.58亿美元[注]，在全国大中城市中多年蝉联第一。深圳诞生和发展出华为、腾讯、平安保险、招商银行等一批世界级企业，已经成为全国最重要的高科技企业集聚和创新基地，全球第三大集装箱港口，全国第三大金融中心城市。创造了举世瞩目的深圳速度和深圳质量。

随着深圳经济的迅速增长和城市现代化水平的不断提高，深圳市民的生活水平，居民的收入水平，社会保障水平，政府提供的公共服务水平等方面都有很大提高。作为全国先富起来的地区，深圳市民也率先到达小康水平，并享受部分现代化的生活品质。2015年深圳人均GDP达15.8万元，人均可支配收入达44 633.3元[注]，在岗职工平均工资6 753元[注]，职工最低工资标准为每月2 030元，企业退休人员平均月养老金4 169元，最低生活保障标准为每月800元[注]，等等，这些指标都位于全国前列。

经过30多年的改革，深圳建立了比较完善的基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险等社会保险体系，对深圳户籍居民建立了比较完善的最低生活保障和社会救助体系。近些年来，在市政府的高度重视下，深圳在教育、卫生、公共交通、住房等民生领域进行了大量投入，使市民享受公共服务的水平和质量不断提高。在城市建设方面，深圳建设了高速公路网、轨道交通网、供水供电网、先进互联网、国际空港空运网等现代化基础设施，使市民享受了国际上最好的城市基础设施。应该说，深圳人是中国改革开放的最先受益者，是中国先富起来的最大一部分群体，是深圳经济特区建设和发展成果的分享者。

在我们为深圳的改革开放、经济发展、城市建设取得的巨大成就，为深圳市民率先达到小康水平、享受部分现代化大都市生活质量而自豪和骄傲的同时，我们必须承认，深圳市民的收入状况、生活水平、社会保障能力和公共服务水平等，与深圳当前实际达到的经济发展水平和发展阶段还不相适应，与邓小平同志30多年前提出的共同富裕的改革初心，与习近平同志近期提出的发展成果由人民共享的要求，与国家“十三五”共享发展的理念，与全市人民公平共享、包容发展的愿景等都还有很大差距。具体还存在以下十个方面亟待解决的突出问题。

一、深圳市民的收入状况、生活质量、社会保障程度等方面，与世界发达国家和高收入国家的水平还有很大差距

世界发达国家是指经济发展水平较高，技术较为先进，生活水平较高的国家。这些国家人均GDP高，产业结构合理，经济运行机制比较成熟，社会保障体系比较完善。国际货币基金组织根据这些标准，

认为目前世界上发达经济体有29个，“亚洲四小龙”均在列，其中2015年韩国人均GDP为2.72万美元[注]，中国台湾2.25万美元[注]。

根据国际标准，从经济发展水平来看，深圳已步入世界发达经济体之列。但是，深圳市民的收入水平、生活质量、社会保障水平等民生福利指标并没有达到世界发达国家的水平。

2015年，深圳人均GDP（2.54万美元）处于韩国（2.72万美元）和台湾（2.25万美元）之间。但韩国2014年平均月职工工资为1.48万元[注]，中国台湾为9 158元，深圳为6 054元，深圳仅为韩国的40%，中国台湾的66%。韩国2015年职工最低工资月7 383元，中国台湾为3 935元，深圳为2 030元，深圳为韩国的27.4%，为中国台湾的51%。2015年，韩国居民人均可支配收入为141 714元，中国台湾为61 219元，深圳为44 633元，深圳仅为韩国的31%，为中国台湾的72%。[注]韩国2015年公务员月平均工资为2.5万元，深圳公务员月平均工资1万元，为韩国的40%。

深圳市民不仅收入水平远远低于经济同等发达的韩国、中国台湾，还承受着比韩国、中国台湾都高得多的物价水平。2016年6月，深圳一手住宅均价6.18万元/平方米[注]，而同期韩国首尔为3.04万元/平方米[注]，台北3.78万元/平方米，深圳房价为首尔的2倍，比台北高63%，深圳的绝大部分消费品价格高于韩国和中国台湾。

在市民享受的公共服务方面，中国台湾已经实行12年义务教育，深圳到目前为止还有几十万非户籍市民子女没有享受到国家九年义务教育的政策；中国台湾早就实行全民健保制度，医疗保险金覆盖率达99%，台湾民众对健保的满意率达到80%[注]，而深圳市民“看病难、看病贵”问题远远没有解决。

二、居民收入的增长速度长期滞后于经济发展和政府收入增长速度

世界发达国家居民收入占GDP的比重一般为60%左右，发展中国家这一比例一般为40%左右。2010年，我国居民可支配收入占GDP的比重为41.9%，而深圳居民可支配收入占GDP的比重仅为33.7%，2015年，我国居民可支配收入占GDP的比重提高到44.5%，深圳却降低到27.5%。注

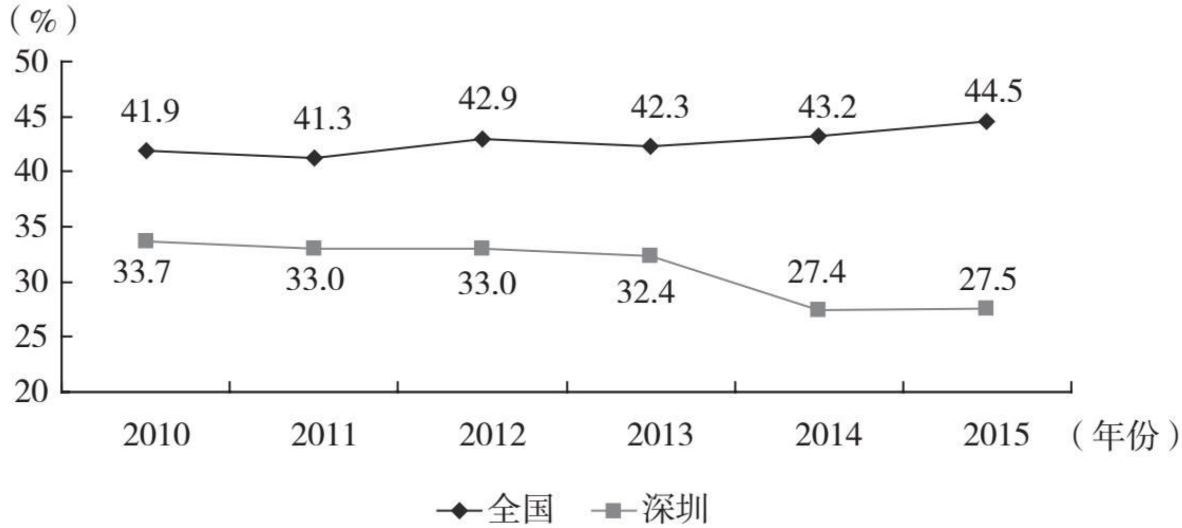


图5-1 2010—2015年全国和深圳居民可支配收入占GDP比重

数据来源：根据国家统计局公布数据计算

表5-1 2005年和2015年深圳GDP、财政收入、居民人均可支配收入、平均工资等数据比较

	2005 年	2015 年	增长倍数	年均增长（%）
GDP（亿元）	4 926	17 500	3.55	13.52
财政收入（亿元）	412	2 727	6.62	20.80
居民人均可支配收入（元）	21 494	44 633.3	2.08	7.58
社会平均工资（元 / 月）	2 706	6 753	2.50	9.58
公务员平均工资（元 / 月）	6 000	10 000	1.67	5.24

数据来源：各年深圳统计年鉴

2005年至2015年，深圳市GDP从4 926亿元增加到17 500亿元，增长了2.55倍，一般公共预算收入从412亿元增加到2 727亿元，增长了5.62倍，而居民人均可支配收入从21 494元增加到44 633.3元，仅增长1倍，社会平均工资从2 706元/月，增加到6 753元/月，增长1.5倍，公务员的平均工资从6 000元/月（按正科级工资估算），增加到2015年的10 000元/月，仅增长0.67倍。

三、收入分配差距偏大，几百万低收入市民的生活还不富裕

基尼系数是衡量国民收入分配差距的常用指标。根据国家统计局数据，2008年全国基尼系数达到0.491，虽然2015年回落到0.462，但仍超过0.4这一国际公认的收入分配差距“警戒线”，处于收入分配差距较大的水平，与拉美国家接近。虽然深圳市政府尚未公布基尼系数，但由于深圳自身产业结构、劳动力结构、人口结构等方面的原因，可以判断，深圳的收入分配差距应比全国大得多。由于我国分配秩序和法

治建设不完善，社会上实际存在着大量的统计部门无法统计的灰色收入，如考虑到灰色收入，深圳收入分配的实际差距也会远远大于政府统计的基尼系数。

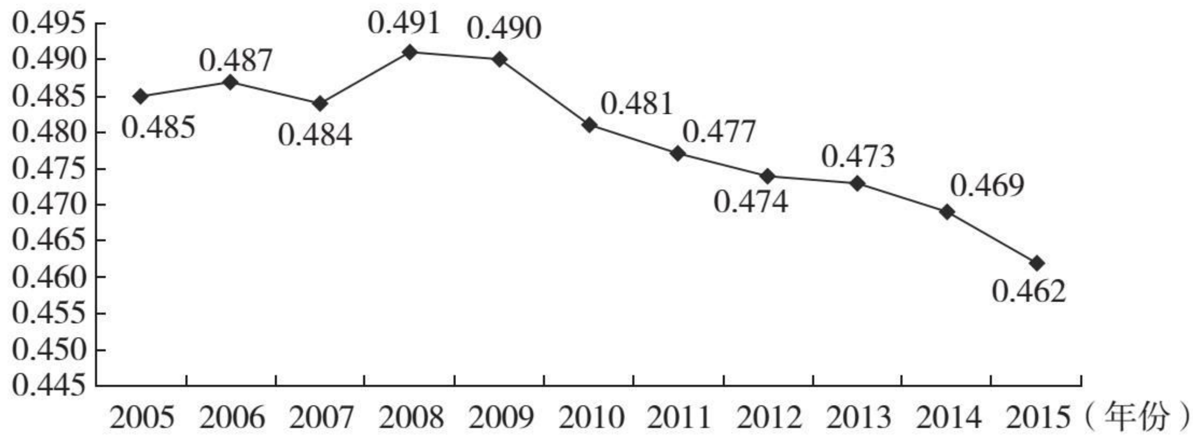


图5-2 2005—2015年全国基尼系数变化情况

数据来源：Wind数据库

表5-2 联合国教科文组织对基尼系数的相关规定

基尼系数	收入差距情况
低于 0.2	收入绝对平均
0.2～0.3	收入比较平均
0.3～0.4	收入相对合理
0.4～0.5	收入差距较大
0.5 以上	收入差距悬殊

经过30多年的改革发展，在一部分人先富起来的同时，深圳仍然还有大量中低收入阶层群体，他们在深圳高房价、高物价的环境下，生活还不富裕、宽松。根据有关机构对南山区招商街道办事处的抽样调查[注]，受访家庭中“收入大体平衡”占48.1%，“略有结余”占

26.4%，“入不敷出”占17.8%，“有较多和很多结余”占7.7%。2015年家庭人均月收入5 000元以下的占49.3%。

特别需要指出的是，深圳市有900万左右在制造业、批发零售业、饮食服务业等行业工作的劳务工，他们是深圳收入最低的弱势群体。这些劳务工从全国各地来到深圳，长期以来拿着微薄的工资，用辛勤的汗水支撑着深圳的产业发展，服务着全市人民，把最宝贵的青春年华献给了深圳。在1994年以前，深圳劳务工月最低工资不足300元。在2000年以前，深圳市最低工资标准为每月500元以下，2009年以前为1 000元以下。尽管从2010年起，按照中央分配制度改革的要求以及劳务工供求关系的状况，深圳开始较大幅度地提高最低工资标准，到2015年达到2 030元，但劳务工的工资水平仍远远没有达到同等发展水平的国家和地区的最低工资标准。2015年深圳最低小时工资为18.5元/小时，而韩国为35元/小时，中国台湾为25.8元/小时。他们拿微薄的工资，同样要承受着深圳高房价、高物价的生活压力。

表5-3 1992—2015年深圳市最低工资标准情况（单位：元）

年份	特区内	特区外
1992	245	245
1993	286	286
1994	338	300
1995	380	300
1996	398	310
1997	420	320
1998	430	330
1999 (5 月 1 日至 10 月 11 日)	430	330
1999（ 10 月 12 日 后）	547	419
2000	547	419
2001	574	440
2002	595	460

年份	特区内	特区外
2003	600	460
2004	610	480
2005	690	580
2006	810	700
2007	850	750
2008	1 000	900
2009	1 000	900
2010	1 100	
2011	1 320	
2012	1 500	
2013	1 600	
2014	1 808	
2015	2 030	

数据来源：深圳市人力资源和社会保障局

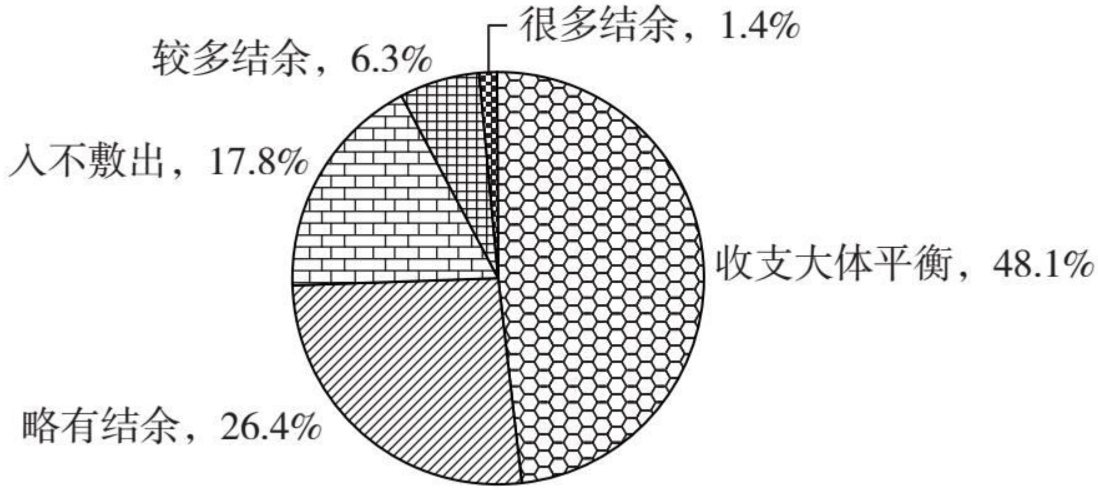


图5-3 南山区招商街道抽样调查家庭收支情况

数据来源：《南山区招商街道民生状况调查报告》

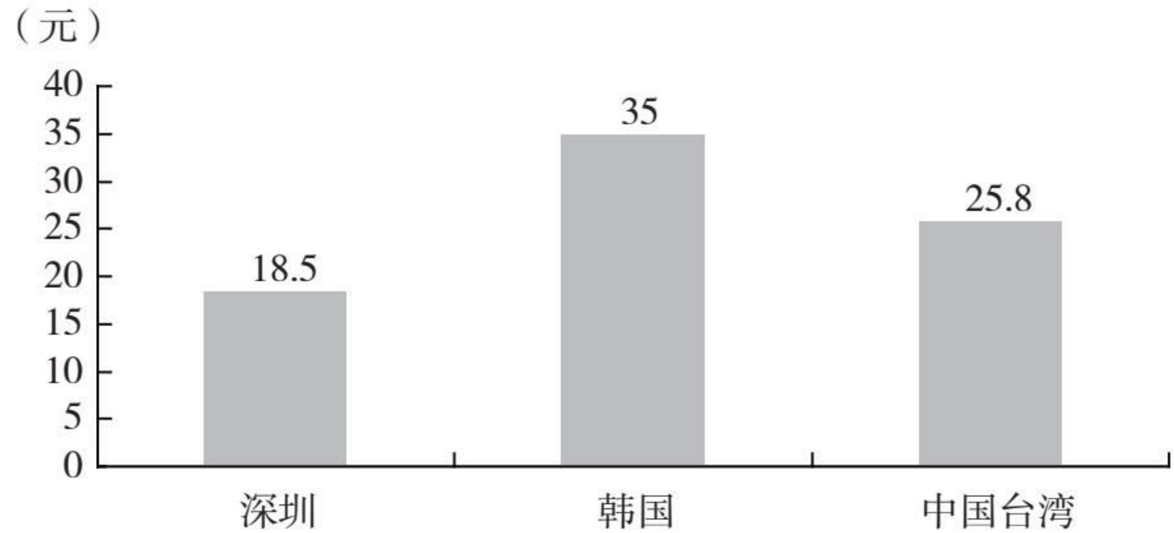


图5-4 2015年深圳、韩国、中国台湾最低小时工资对比

四、社会救助、社会福利等政策和制度体系存在重大缺陷，近800万深圳非户籍常住人口被隔离在社会安全网之外

建立必要的适度的普惠型社会救助、社会福利体系，构建覆盖全体人民的社会安全网是发达国家的经济社会发展的最基本的要求。随着经济和社会建设的不断发展，深圳市政府也逐步出台并不断完善了社会救助政策和社会福利政策。在社会救助政策方面，针对家庭人均月收入低于当年居民最低生活保障标准的户籍居民，制定了最低生活保障标准，并对高于低保标准但低于低保标准1.5倍的居民，在医疗、教育、养育、法律援助、就业援助等方面，给予临时性的应急性救助。在社会福利政策方面，市政府有关部门针对户籍人口制定了老年人福利政策、儿童福利政策、残疾人福利救助政策、优抚对象福利政策等。

但是，深圳的社会救助、社会福利政策和体制存在重大漏洞，即把70%以上常住人口，80%以上的实际管理人口排斥在社会救助、社会福利体系之外。

2015年，深圳实际管理人口大约为2 000万人，其中常住人口为1 137.89万人，户籍人口为354.99万人。户籍人口仅占常住人口的31.2%，占实际管理人口不到20%。而政府制定的14类社会救助和社会福利政策、4项老年人福利政策、4项儿童福利政策、25项残疾人福利和救助政策、11项优抚对象福利和救助政策等共44项涉及特殊群体基本生存的公共政策，其覆盖范围，除了老年人福利政策中65周岁老年人免费乘坐公共交通一项扩展到常住人口外，其余43项社会救助和社会福利政策都是只针对户籍人口，这就意味着，深圳实际人口的80%以上，其中包括782.90万非户籍的常住人口，完全被排除在政府社会救助和社会福利之外。

五、社会保障体系尚不完善，部分群体在社会保障体系中没有得到公平待遇

经过几十年的探索，深圳的社会保障体系基本建立。2015年，全市参加基本养老保险的人数达954万人，参加基本医疗保险的人数为1 213.16万人，参加职工基本医疗保险的人数为1 039.12万人，参加失业保险的人数为974.69万人，参加生育保险的人数为1 032.90万人，参加工伤保险的人数为1 032.49万人，其中非户籍劳务工参加工伤保险的人数为895.24万人[注]。但与建立公平共享深圳的要求相比，深圳在社会保障体系方面还存在很多问题。

（一）单位、个人缴费比例偏高，加重了企业和个人的负担

目前，深圳养老、医疗、失业、工伤、生育社会五项保障项目，单位要缴纳职工工资的23.1%，职工需缴纳本人工资的11%，合计占职工工资总额的34.1%。过高的缴费比例不仅减少了职工当期的实际收入，而且增加了企业的成本和社会负担，尤其给制造业等劳动密集型产业带来了极大压力。而同时，政府财政在社会保障体制中，基本上没有履行政府应尽的社会责任，把社会保障支出完全转嫁给社会和市场，与市场经济条件下公共政府、公共财政的要求极不相称。

（二）部分社会成员未能纳入社会保障体系之中

由于深圳市有关部门对实际人口数量从来没有一个准确的说法，政府和研究机构都无法准确客观地判断深圳社会保险的覆盖面。根据有关机构对南山区招商办事处的抽样调查，有1位以上成员没有参加基本养老保险的家庭占家庭总数的48.5%，其中户籍居民占26%。有1位以上没有参加失业保险的家庭占家庭总数的48.2%，其中户籍居民占32.4%。有1位以上没有参加基本医疗保险的家庭占家庭总数的42.7%，其中户籍人口占25.4%。南山区作为深圳经济比较发达的中心区情况尚且如此，其他各区的社会保障覆盖情况，可能问题更加突出。

（三）在社会保障体系的制度设计和市政府有关社会保障政策中，存在许多对非户籍人口严重不公平、不平等的现象

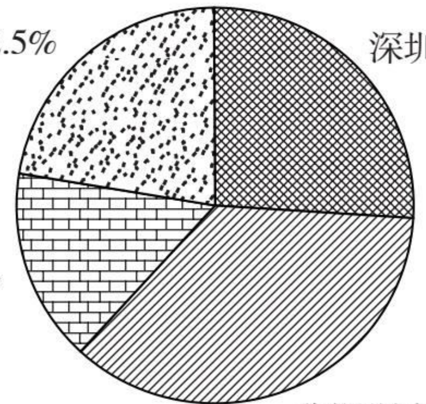


图5-5 南山区招商街道抽样调查家庭中有1人以上未参加基本养老保险的人群构成情况

数据来源：南山区招商街道民生状况调查报告

养老保险政策不公平。深圳市除了按全国养老保险基本制度设立基本养老保险外，还设立了地方补充养老保险项目，该项目由用人单位缴纳工资总额的1%，职工个人不用缴费。地方补充养老保险的设置，对提高深圳职工退休待遇有积极作用。但该项目设立只允许深圳户籍员工参与，将占已参加基本养老保险的2/3以上的非户籍员工排斥在外，这显然违背公平正义的社会基本原则。

基本医疗保险制度不公平。按照现行政策设计，深圳市基本医疗保险分为三档，每档的缴费标准不同，所享有的医疗保险项目、报销标准以及医疗服务水平差别很大，对参保人的切身利益影响很大。其中一档由单位缴费6.2%，个人缴费2%。二档由单位缴费0.6%，个人缴费0.2%。三档由单位缴费0.45%，个人缴费0.1%。分三档建立不同层次保障水平的医疗保险本无可非议，但是政府规定，深圳户籍员工必须参加一档医疗保险，而非户籍员工可选择二档或三档。这种规定实

际上造成了850万非户籍员工的医疗保险水平处于二档或三档，造成了非户籍与户籍员工在医疗保障方面的极大不公平。

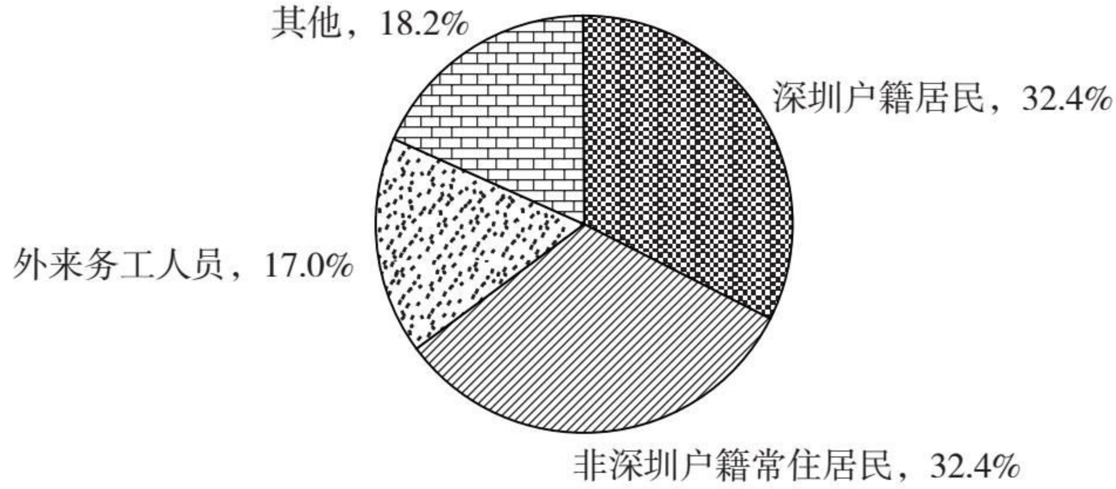


图5-6 南山区招商街道抽样调查家庭中有1人以上未参加失业保险的人群构成情况

数据来源：南山区招商街道民生状况调查报告

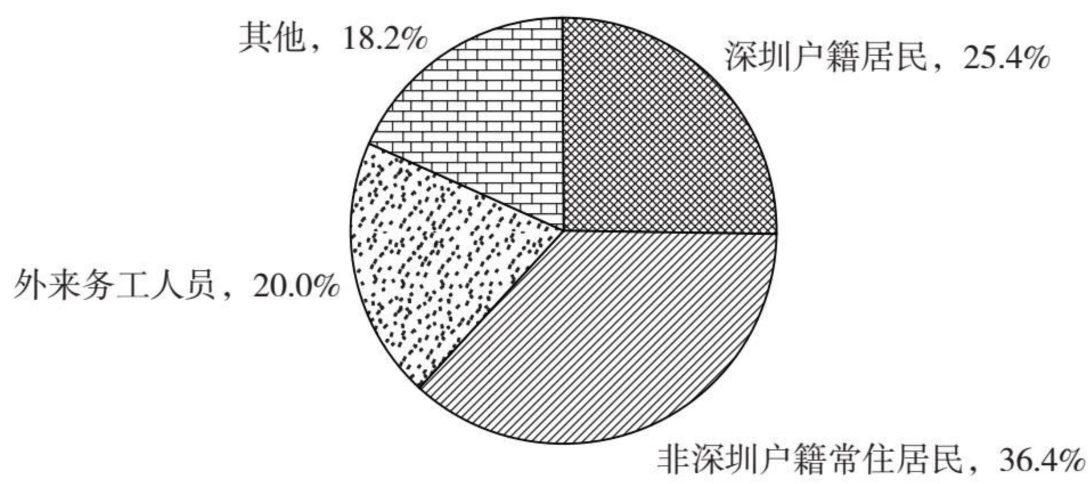


图5-7 南山区招商街道抽样调查家庭中有1人以上未参加基本医疗保险的人群构成情况

数据来源：南山区招商街道民生状况调查报告

表5-4 2016年深圳医疗保险缴费标准

险种	档次	合计	单位	个人	缴费基数
医疗保险	一档（基本＋地补）	8.2%	6%+0.2%	2%	职工上月工资总额，最高为社会平均工资的3倍，最低为社会平均工资的60%
	二档（基本＋地补）	0.8%	0.5%+0.1%	0.2%	社会平均工资
	三档（基本＋地补）	0.55%	0.4%+0.05%	0.1%	

数据来源：深圳市人力资源与社会保障局

失业保障待遇不公平。近几年，随着国家和地方的法律法规的不断进步和完善，深圳市对失业员工在失业保险、就业指导、职业培训等方面的政策规定，基本上已经做到不分户籍与非户籍，公平对待。但是，在失业登记、就业援助、创业扶持等方面，还存在对非户籍员工的不公平待遇。比如在失业登记方面，政府规定户籍人员只要在劳动年龄内，有劳动能力和就业愿望的，即可办理失业登记，而非户籍员工还需要连续缴纳失业保险满6个月，才可以办理失业登记。由于非户籍员工中的劳务工的工作岗位流动性大，这一规定实际上使大批已经失业的员工没能及时准确地进行失业登记，这使深圳每年公布的登记失业率严重脱离深圳的实际。在就业援助方面，现有的所有就业援助制度和援助项目仅仅面对户籍人员，比如在援助制度中，对生活困难的户籍员工，确保3个月内帮助其实现就业，提供创业培训补贴，消除零就业家庭等；在就业援助项目中，对用人单位招用户籍员工，可以给单位社保补贴和招用奖励，按月给予生活困难人员岗位补贴，对灵活就业的户籍人员，给予岗位就业补贴和社保补贴等。

（四）社会保险基金结余过多，深圳市民的利益受到实际损失

目前，深圳社保基金结余总计超过了3 000亿元[注]，考虑到深圳的年龄结构近10年不会发生根本变化，基金结余将以每年10%左右的速度持续增加，2025年结余基金将达7 781亿元。在结余中，个人账户占58%，统筹账户占42%，即3 000亿元结余资金中，属于参保人个人的资金为1 740亿元，2025年将达4 513亿元。目前，社保基金的保值手段基本上是银行存款，其利息收入远远低于合法理财和资金市场运作的收入水平，从而使深圳市民的社会保障基金实际受到了较大损失。

六、住房保障严重缺失，高房价、高租金压垮工薪阶层

从2005年起，深圳房价进入高速增长时期，10年间，深圳房价整体上涨了7倍左右。2016年10月，深圳新建商品房均价55 611元/平方米[注]，其中南山区均价已超过7万元/平方米。据国际货币基金组织（IMF）报告数据，2016年上半年，深圳以38.36的房价收入比位列全球大城市第一[注]。深圳房价的难以负担程度已经超过香港和北京，成为全球“最难买得起房”的城市。

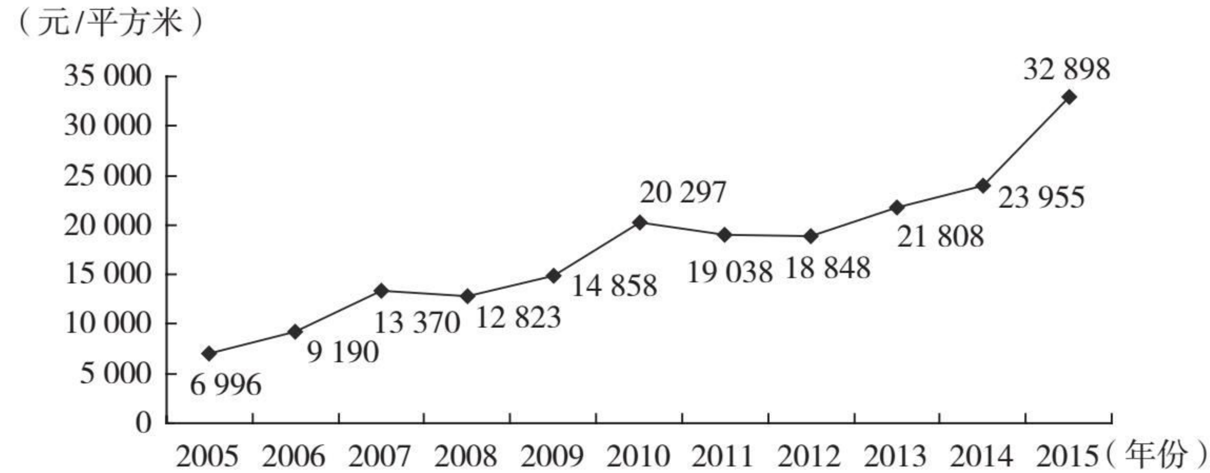


图5-8 2005—2015年深圳新建商品住宅平均交易价格走势图

数据来源：各年深圳统计年鉴

深圳的奇高房价，固然能够增加财政收入，稳定经济增长，使部分家庭财产性收入增加，以及在城市更新等方面起到一些促进作用，但对深圳经济和社会造成的伤害却是巨大的和长久的。

高房价提高了营商成本，给深圳的制造业、物流业带来极大的挤出效应，增加了深圳产业空心化的风险；高房价大大提高了深圳的物价水平，给中低收入群体的正常生活带来了极大的压力；高房价使青年人失去了奋斗的希望，降低了深圳对各类人才的吸引力，使引进人才中本科以上，尤其是硕士、博士的比例大幅降低；高房价加大了收入差距，成为拉开不同群体财富差距的主要因素，对深圳和谐社会建设造成了深刻影响。深圳有上千万的工薪阶层和年轻人，工薪阶层是深圳城市财富的主要创造者，年轻人是深圳未来希望之所在。而深圳高房价这座大山，几乎压垮了上千万工薪阶层和年轻人，他们在深圳没有安居乐业，对未来没有希望，对城市没有归属感。

如此高的房价，原因是多方面的，包括深圳空间狭小、人口密集、土地紧张和国家宏观货币政策等，但最重要的是政府的职能发生了错位，使深圳的住房保障制度严重缺失。

房地产具有福利性社会保障功能和市场性经济功能双重性质，但首先是社会保障功能。为中低收入提供基本的不同层次的住房保障是政府为社会提供的一项重要的公共产品和公共服务。新加坡2010年建设了92.2万套公屋，有82%的新加坡人入住，居者有其屋，保持了社会的长期稳定和人民生活的持续提高。香港有50%以上的人口居住在政府提供的居屋和廉租屋等保障性住房里，这些住房满足了中低收入群体的基本要求，成为香港在长期市场房价高企的情况下保持社会稳定的重要支撑。西欧、北美许多国家房价长期稳定，最重要的原因是低收入群体的住房由政府提供，使西方发达国家比较好地解决了社会不同收入群体的住房问题，并且保证了市场商品房价的长期稳定，这些国家的居民大体上安居乐业。

深圳作为市场经济的试验区，也是住房制度改革的先行试验区，早在1988年就出台了住房制度改革方案，提出建立市场商品房和社会保障房“双轨”，商品房、福利房、微利房“三类”的住房供应体系，由政府负责建福利房、企业建微利房、开发商建商品房。在20世纪90年代前，深圳建成了27万套政策性住房，大体上满足了机关干部、企业员工等不同群众的多元化需求，深圳商品房价格保持基本稳定。

但从2000年前后开始，受国家住房制度改革以及地方经济增长、财政收入等多重因素的影响，直到2010年前后，深圳除为公务员建了7000套福利房外，基本上停止了福利房的建设，同时禁止企业自建微利房，甚至连企业利用自有土地建职工宿舍都被严格控制，从而将深圳住房“双轨”“三类”变为“一轨”，把所有工薪阶层的住房需求都推向市场商品房。由此，几百万的深圳工薪阶层被迫聚集在条件较差的城中村，庞大的租房需求客观上又推动深圳城中村违法建筑的兴起，造成深圳房屋建筑面积有一半左右为违规违章的违法建筑，使深圳成为全国违法建筑最为集中的特大城市。

自2010年起，在国家住房政策的调整和市场商品房价格持续上涨的社会压力下，深圳市政府开始重视社会保障房和安居工程的建设，

但受各种因素的限制，保障性安居工程的建设进度比较慢，2010—2015年，市政府安排的新增保障房24万套，但实际上开工不到20万套，竣工大约11万套，其中出租房6.7万套，安居型商品房2.5万套，拆迁安置1.1万套。

深圳住房保障制度经历了近30年的曲折发展，截至2015年底，由政府提供的政策性住房和保障性住房仅为42万套，其中包括2010年前建设的福利房、微利房和单位的房改房27万套，“十二五”新增加保障性住房11万套，各类产业配套和拆迁安置4万套。按每户3口人计算，享受不同类别保障的群体126万人，与2015年深圳常住人口1 137.89万人相比，住房保障率仅达到11%。即使加上领取人才安居补贴、机关单位住房货币补贴的群体，深圳市的住房保障率也只有15%左右。不仅与新加坡、香港的住房保障率相差甚远，即使按国家“十二五”末住房保障率达到20%的要求，深圳差距也很大。

七、“看病难”“看病贵”问题仍然极大地困扰着深圳人的生活

三十多年来，随着深圳经济的发展和人民生活水平的提高，深圳在医疗卫生事业方面取得了一些成绩，深圳基本医疗保险覆盖人群已经达到1 200万人，医疗机构已经达到2 946家，执业医师达到2.9万人，床位达到3.8万张，三级医院达到25家，三甲医院达10家，个人卫生支出占卫生总费用的比例下降到19.62%[注]，应该说，深圳市政府有关部门这几年为解决“看病难”“看病贵”的难题一直在努力。但是，由于受财政投入、医疗资源、布局结构、体制机制等因素的影响，“看病难”“看病贵”问题并没有得到有效解决，仍然是深圳人生活中的一个突出难题。与香港、台湾等地相比，深圳市民所享受的医疗卫生服务水平之低是难以想象的。

（一）大医院看病越来越难

首先，医疗资源不足，难以满足市民对医疗卫生服务的要求，供需矛盾尖锐。深圳市每千人医疗卫生床位为3.4张，在国内城市中排名30位以后。其次，医疗资源在地域上布局不合理。主要的三级三甲医院集中在市中心区域，尤其是集中在福田区，而原特区外几个区医疗资源相当薄弱，使大量的原特区外市民集中到中心区看病，加剧了看病难的状况，影响了医疗卫生服务均等化的公平原则。最后，以社康中心为载体的基层医疗服务体系不够完善。尽管这些年深圳加大了基层社康中心的建设，但由于基层社康中心在医疗水平、设备数量、医护人员的稳定、医疗环境等方面还存在很多不足，与三级三甲大医院还有相当差距，因此，选择在社康中心看病的市民仅占30%左右[注]，大量市民过度集中在中心城区的几家大医院和专科医院就诊，使这些大医院看病越来越挤、越来越困难。

（二）“看病贵”问题仍然突出

经过多年的努力，对参加了基本医疗保险一档的200多万户籍参保人员来讲，“看病贵”的问题得到了一定程度的缓解。但是对850万参加二、三档医保人员来说，“看病贵”仍然是压在他们身上的沉重包袱。按照规定，社区门诊统筹基金一年内支付给每位二、三档参保人的门诊费用，总额最高不超过1 000元，而深圳市2015年次均门诊费用为218.36元，对低收入的非户籍人员来讲，门诊费中相当一部分还需要自付。深圳次均住院费用9 117.24元[注]，参加二、三档医保人员除基保基金支付70%以上外，自付比例根据不同医院为20%～30%，每次住院平均自付2 000元～3 000元。

八、教育不公平、不均衡仍然比较严重

多年来，深圳的教育事业取得了迅速发展，目前各式各类学校总数达2 196所，在校学生187.68万人。其中幼儿园1 489所，在园幼儿43.85万人，小学334所，在校学生86.48万人，普通中学335所，在校学生38.52万人，普通高等学校12所，在校学生9万人。[注]但是深圳的教育仍然存在以下三大问题。

（一）教育资源不足，还不能完全满足深圳市民的需要

深圳的学前教育、基础教育还无法完全满足非户籍人口的需要。根据南山区招商办事处的抽样调查，有42.8%的家庭的儿童没有接受学前教育，有21.5%的家庭的子女没有接受小学和初中教育，有41.5%的家庭的子女没有接受高中教育。这么大的比例的家庭子女未能上幼儿园、小学、中学和高中令人吃惊，应该引起市政府有关教育部门的高度重视。

（二）教育不公平、不均衡的现象相当严重

在学前教育方面，政府投入太少，幼儿园费用太高，使家庭负担过重。目前国内其他大城市政府在学前教育成本上分担的比例通常为70%，而深圳只有20%。政府对学前教育的投入，不是要多办几所公办幼儿园，而是要加大对全市1 489所幼儿园进行普惠的支持、公平的扶持，降低学前教育的收费标准。在普通教育方面，在政府规定的“1+5”文件之外，深圳市仍然有几十万非户籍人员的子女没能够享受国家规定的义务教育的政策。在教育均衡方面，优质的公办学校数量少，名校更少，并且区域分布不均衡，造成择校现象严重，学区房成为深圳房价的“房王”。

（三）政府对民办学校扶持、补助力度不大，使民办学校办学难、收费高，加重了中低收入家庭的教育负担

目前深圳市民办学校238所，在校生45.3万人，教职工2.8万人，占全市中小学校总数的38%左右，是深圳基础教育的重要组成部分。这些民办学校主要分布在原特区外的地区，满足了中低收入的非户籍家庭子女的需要。这些年来，虽然深圳市对民办学校出台了相关政策，给予了一定的补助，但总体来讲，与公办学校相比，民办学校得到的政府资源少、办学条件差、师资力量弱、办学成本高、收费标准高，而入学对象又基本上是中低收入的非户籍家庭子女。因此，这种状况不仅是对民办学校创办者的极大不公平，更是对几十万名在民办学校就读的学生及其家庭的极大不公平。

九、失业率偏高，缺乏公平就业、创业的政策和环境

（一）实际失业率仍然偏高

根据2015年深圳市统计公报发布数据，2015年深圳城镇失业率为2.34%，从深圳市就业结构、用工数量的实际情况分析，政府公布的失业率严重脱离现实。究其原因，一是深圳登记失业率主要覆盖了深圳户籍员工，而近900万的非户籍劳务工基本上未能纳入失业登记统计范围，这除了非户籍劳务工多年形成的“有工则来、无工则去”的就业习惯外，最主要的原因是政府在失业登记的政策上，将大量实际失业的劳务工排除在外。根据规定，非户籍失业人员必须连续缴纳失业保险6个月，才能办理失业登记手续。深圳市非户籍劳务工流动性大，员工每年可能在多个企业就业，从而不能够达到“连续缴纳6个月保险才能进行失业登记”的标准。如将这一群体纳入失业登记的统计范围，加上近些年深圳制造业的增长减速，不少企业因经营困难大批外迁的因素，深圳实际失业率估计至少在8%～10%。

不仅如此，由于大量的非户籍劳务工参加了失业保险，而这些员工又未能纳入失业登记，因此造成深圳市失业保险基金大量结余。目前深圳市失业保险基金每年收入达50亿元，而支出仅为20亿元左右，累计结余已高达150亿元。这种状况不仅对上百万非户籍劳务工极不公平，也造成了大量失业保险基金的结余、积压和损失。

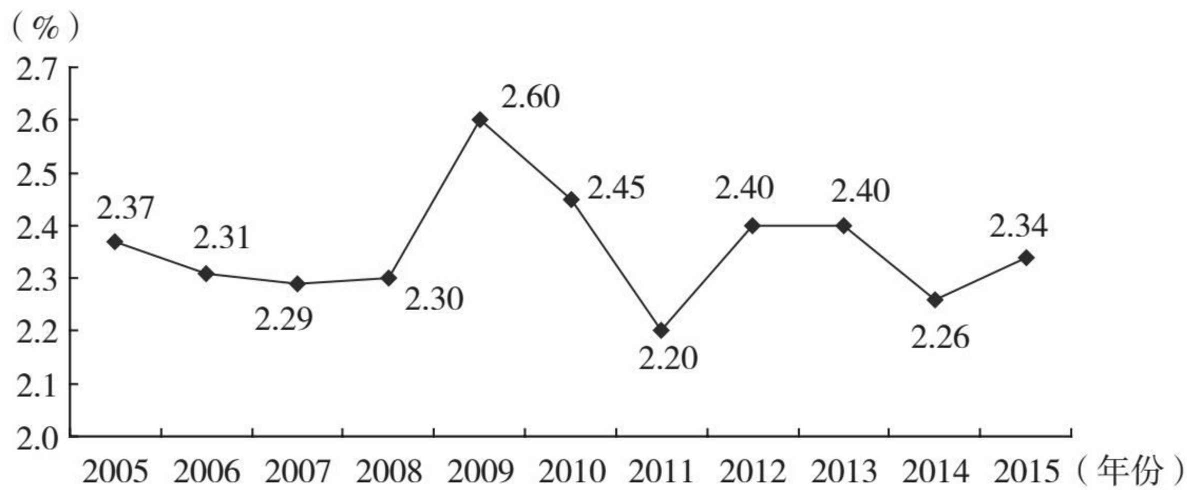


图5-9 2005—2015年深圳市城镇登记失业率变化情况

数据来源：历年深圳统计公报

（二）缺乏公平的就业环境

就业援助是政府应当提供的公共就业服务的基本内容，但是深圳的就业援助只适用于户籍失业人员，已经进行失业登记的非户籍员工都无法享受。

（三）绝大多数失业人员得不到创业扶持

“大众创业、万众创新”是国家促进就业、创业的重要战略。深圳市也制定了创业培训补贴、初创企业补贴、创业场租补贴、担保贷款及贴息社会补贴等。但是，这些促进创业的扶持政策，要么只适用于本市中、高等学校的应届毕业生，要么只适用于深圳户籍的失业登记人员，而广大非户籍员工和户籍员工中未达到高等教育水平的人员都

被排斥在创业扶持政策之外，从而使普惠的创业扶持的公共政策，变成了把大多数人排除在外的不公平政策。

十、非户籍常住市民成为深圳公平共享、包容发展的弱势群体和利益受损群体

“来了就是深圳人”这个口号，一直是激励来自全国各地的千百万深圳人为美好的未来而奋斗的标志性口号。然而长期以来，受执政理念、发展模式、官僚主义和既得利益群体的影响，户籍制度改革受到百般阻挠，难以推动，到2015年，深圳户籍人口仅占常住人口的31%，占实际管理人口的17.7%，户籍制度把深圳人割裂为两大社会群体，占常住人口和管理人口绝大多数的非户籍人员，受到了严重的不公正的待遇。尤其是近800万的非户籍常住人口，他们在深圳有稳定和相对稳定的工作和住所，是深圳GDP的创造者，是财政税收的贡献者，是深圳经济发展、城市建设、繁荣稳定的不可缺少的重要组成部分，他们应当得到自己的公平合理报酬，应当公平地享受政府提供的各项公共服务，应当分享深圳繁荣发展的成果，应当成为管理深圳、管理社会的主人翁。然而，800万非户籍常住人口实际上却处于社会的最底层，甚至在一定程度上被社会边缘化。在深圳户籍人员已经享受到比较好的社会保障的同时，他们却在养老、医疗、失业、住房等方面得不到应该有的公平的社会保障；在享受政府应当提供的教育、医疗等公共产品、公共服务方面，也得不到公平的待遇。他们在经济地位处于最底层的边缘化的同时，几乎被排斥在城市管理、社会管理、基层管理之外，无权参加基层的人大代表选举和被选举；没有资格参加政府公务员招收的考试，无法成为政府管理的成员；他们甚至没有资格成为教育、医疗机构等事业单位中有编制的员工，只能够成为编外人员，受到“同工不同酬”的歧视；他们几乎成为深圳城市管理、社

会管理体系中被管理甚至被管制的主要对象。户籍制度改革的滞后是实现共享深圳的最重要的体制性障碍之一。

深圳上述存在的十个方面的问题，究其原因，从改革角度来说，有些是改革开放、市场经济发展过程中难以完全避免的，有些是因为受多种因素的影响而使改革不到位、不彻底造成的，也有些是改革中存在的某些失误失当造成的。从发展的角度来看，有些是受经济发展水平、阶段制约而难以逾越的，有些是经济发展理念、政策措施失误造成的。从政策环境和责任主体来说，有些是受国家的大环境和全国的政策体制的约束而难以克服的，有些是深圳自身的体制、政策形成的。这些问题的存在加剧了社会矛盾，影响了社会秩序的稳定，造成了经济社会发展和人民的需要之间的失衡，引起了相当一部分市民的不满。

面对上述一系列严重挑战和重大问题的抉择，我们认为，深圳应该实现改革发展建设的战略性转变，把公平共享、包容发展作为未来深圳全面实现现代文明富裕的新目标，实现从速度深圳、质量深圳迈向共享深圳，使深圳成为我国率先实现全面小康、共享发展的一面旗帜，为实现中国特色的社会主义的目标做出更大的贡献。

---

1. 数据来源：世界银行1980年香港人均GDP数据。
2. 包括常住人口和暂住人口。
3. 数据来源：2015年深圳国民经济和社会发展统计公报。
4. 数据来源：2015年深圳国民经济和社会发展统计公报。
5. 数据来源：2015年深圳国民经济和社会发展统计公报。
6. 数据来源：深圳市统计局。
7. 数据来源：深圳市人力资源和社会保障局。
8. 数据来源：世界银行。
9. 数据来源：台湾主计处网站。
10. “元”指人民币单位，下同。

11. 韩国数据来源于韩国统计厅，韩元兑人民币汇率按照2015年12月31日汇率0.005513计算；中国台湾数据来源于台湾主计处网站，台币兑人民币汇率按照2015年12月31日汇率0.1967计算；深圳数据来源于深圳统计公报。

12. http：//www.askci.com/news/dxf/20160706/08433838306.shtml。

13. http：//www.gongjijin2016.com/2016/2702.html。

14. 《台湾人看病不发愁"医保"满意度高达80%》，《羊城晚报》，2011.11.28。

15. 根据国家统计局公布数据计算。

16. 南山区招商街道民生状况调查报告。文中南山区招商街道是深圳市中心城区经济比较发达的地区，该地区的民生状况虽然与全市的实际情况不完全吻合，但可以从某一个侧面反映深圳共享方面存在的问题。

17. 数据来源：2015年深圳国民经济和社会发展统计公报。

18. 数据来源：深圳市财政委员会《关于2015年深圳市预算执行情况和2016年预算草案的报告》。

19. http：//www.askci.com/news/dxf/20161103/16460474556.shtml。

20. 《深圳"房价收入比"世界第一，是发达国家10倍》，http：//business.sohu.com/20160916/n468510739.shtml。

21. 数据来源：《2015深圳统计年鉴》。

22. 《"社康中心"的试点：仅三成观众愿前往社康看病》，《南方日报》，2014.10.20。

23. 数据来源：深圳市卫计委《深圳市部分医疗机构2015年门诊住院次均医药费用情况表》。

24. 数据来源：2015年深圳国民经济和社会发展统计公报。

第二节

共享深圳的理念、愿景和策略

一、共享深圳的理念

从速度深圳、质量深圳迈向共享深圳，实现深圳在改革和发展中的战略性转变和历史性跨越，是特区三十多年改革开放的必然趋势，是深圳全面实现现代化的宏伟目标的必然要求，也是深圳为发展和完善中国特色的社会主义制度做出新贡献的新坐标。

（一）共享深圳是深圳改革开放成功的标志

实现共享是社会主义制度的本质要求，实现中国人民的共同富裕是邓小平同志决定改革开放、举办深圳经济特区的初心，也是判断改革开放成败的最终标准。邓小平同志说，“贫穷不是社会主义，发展太慢也不是社会主义”，[注]社会主义的本质是“解放生产力，发展生产力，消灭剥削、消除两极分化，最终达到共同富裕”，[注]“我们允许一些地区、一些人先富起来，是为了最终达到共同富裕，所以要防止两极分化”，[注]“如果我们的政策导致了两极分化，我们就失败了”。[注]

经过三十多年的改革开放和经济建设，深圳作为特区，成为先富起来的城市和地区，深圳人民摆脱了贫困，生活水平与改革开放前不可同日而语，其中相当一批人通过诚实劳动、合法经营先富起来，个别人的财富积累已经达到全国乃至全球富人的前列。但是，深圳还有一部分人没有过上富裕的小康生活，一批社会弱势群体生活中还有很多困难。虽然深圳的贫富悬殊还不能说达到两极分化的程度，更不能

就此得出深圳改革开放失败的结论，但是，深圳贫富差距过大是个不争的事实，造成这种状况不能说与我们多年的执政理念、发展模式、政府政策，甚至改革开放过程中某些失误没有直接关系。因此，在改革开放新的历史起点上，适时更新调整我们的执政理念、发展模式、公共政策的方向、改革的重点，甚至纠正我们工作中的失误，解决好发展起来后出现的分配制度和其他社会问题，才能不忘改革初心，实现邓小平同志的通过改革开放实现共同富裕的伟大理想。

（二）共享深圳是贯彻习近平同志执政理念的集中体现

习近平同志指出，“我们的人民热爱生活，期盼着有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，期盼着孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标”。长期以来，深圳在执政理念上是以GDP为中心，这使深圳在经济发展和城市建设过程中，更多追求经济增长，追求城市形象，追求政府政绩，甚至追求一些形象工程，而对群众对美好生活的向往和追求，关注不够、重视不够、投入不够、改善不够，使群众最迫切的需要如教育、卫生、就业、社会福利保障、住房等政府应该提供的必要的公共产品和公共服务得不到有效的满足，使广大群众不能更好地公平共享改革开放和经济增长的实际成果，反而积累了很多的社会矛盾，影响了社会和谐、稳定。因此，转变政府的执政理念，建设公平共享、包容发展的深圳，既是深圳未来长期持续发展的需要，也完全符合以习近平同志为核心的党中央新的执政理念的要求。

（三）共享深圳是实现“十三五”规划的核心理念

党中央、国务院提出了“十三五”期间全面建设小康社会的总体目标，以及实现“十三五”规划的创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念，其中共享是目标，其他是手段。深圳作为人均GDP全国最高

并已经达到发达国家水平的现代化城市，2020年预计人均GDP将达到3.5万美元，因此，深圳未来的全面小康目标应当远远高于全国的要求，应当以基本上达到世界上同等高收入国家和地区的现代化生活水平为目标。而要实现这个目标，深圳还面临着一系列严峻挑战。目前深圳相当一部分群众还不富裕，甚至还有少数群众处于贫困之中。这种状况与全国全面实现小康目标还有一定的差距，更谈不上达到世界高收入国家的现代化生活水平。因此，把共享作为“十三五”发展的核心理念，建设公平共享、包容发展的深圳，是深圳实现“十三五”规划的迫切要求。

（四）共享深圳是为国家改革开放做更大贡献的新坐标

当前我国经济进入了新常态，改革进入了攻坚期，经过几十年的改革开放，在取得巨大成就的同时，出现了收入差距较大、社会不公严重、公共服务不足、经济发展与社会建设不平衡等问题，面临着众多社会矛盾和“中等收入陷阱”的风险，也引起部分人对改革开放伟大决策的质疑，使社会缺乏改革的共识。因此，如果深圳能够在经济持续稳定发展的同时，围绕公平共享、包容发展的目标，发扬深圳敢闯敢试的精神，凝聚改革共识，大胆全面深化经济、社会、政治、文化、卫生等领域的改革，较好解决社会不公、分配收入差距过大问题，使人民更好地享受改革开放和经济增长的成果，享受更好更均衡的公共服务，使社会的弱势群体能够得到较好的社会福利和社会保障，使深圳成为全国率先实现公平共享、包容发展的一面旗帜，从而使深圳可以在全面深化改革的新时期，为国家探索出更多的改革经验，做出更大的贡献。

二、共享深圳的愿景

——市民实际收入基本上达到世界发达国家水平。在实现2020年深圳人均GDP达到3.5万美元的同时，实现居民收入增长与经济发展同步，提高居民收入在国民收入分配中的比重，职工社会平均工资、最低工资标准、人均可支配收入等收入指标达到中国台湾、韩国的水平，接近中国香港、新加坡的水平。人民生活水平和质量全面提高。

——就业、教育、医疗、社保、住房、文化、公共交通等公共服务体系更加健全、发达，基本公共服务水平接近新加坡、香港，基本实现充分就业和教育现代化，基本解决“看病难”“看病贵”难题，40%左右的中低收入的常住人口享受基本的住房保障。

——建立普惠型的以社会救助、社会保障为主的福利体系，低收入困难家庭、残疾人士、儿童、老年人的权益得到保护，享受应有的福利、救助政策和有尊严的、基本的生活保障。

——努力实现社会公平正义。更快地增加中低收入者的收入，缩小收入分配差距。常住人口同等享受社会保障和基本的公共服务，所有在深圳生活的人同等享受社会救助的社会福利政策，让“来了就是深圳人”成为现实。

——通过人人参与、人人尽力，实现共享深圳的愿景，使深圳人民不分贫富、不分户籍，都能劳有所得、学有所教、病有所医、老有所养、住有所居，使儿童受教优良、青年充满希望、成年人一展所长、老年人安享晚年。

——通过建设一个公平共享、包容发展的深圳，使深圳市民实现率先达到发达国家生活水平的愿景，成为实现中国共同富裕伟大理想的一面旗帜。

三、实现共享深圳的策略

（一）改革出共享

公平共享深圳的建立，不仅仅是政府个别公共政策和财政支出结构调整的技术性问题，实际上是涉及经济、社会、政治等很多领域的全面系统性改革，而且由于改革涉及现有利益格局的重大调整，政府和社会重要资源的重新分配以及政府职能的真正转变，其中一些方面改革的难度并不比过去几十年少，正如邓小平同志所讲的，“发展起来以后的问题不比不发展时小”“解决这个问题比解决发展起来的问题还困难”“要利用各种手段、各种方法、各种方案来解决这些问题”，否则，“发展下去，总有一天会出问题”。[注]因此实现公平共享、包容发展的过程，也是一个全面深化改革的过程。深圳唯有发挥过去几十年敢闯敢试的改革精神，打破现有利益格局的束缚，全面转换执政理念和政府职能，才能逐步实现公平共享深圳的愿景和目标。

（二）“分好蛋糕”也是硬道理

过去几十年，我们一直按照邓小平同志讲的“发展才是硬道理”[注]的要求，把重点放在“做大蛋糕”方面，这当然是非常重要的，今后我们仍然要积极努力保持经济的持续健康增长，继续“做大蛋糕”。但是，在新的历史时期，我们更应该调整发展的理念，把公平共享、发展民生、“分好蛋糕”也作为硬道理，甚至作为今后一段时期政府的首要任务，在改革方面以分配制度和社会领域改革为重点，在发展方面以共享发展为优先，在政府工作中以改善民生为中心，认真解决好在公平共享、包容发展方面存在的问题，这样既可把“蛋糕”分得更好，又可促进继续“做大蛋糕”。

（三）政府不应包办一切

解决好建设公平共享深圳过程中存在的一系列问题，实现共享深圳的目标，首先是政府的责任，需要靠政府的主导，但同时，政府不应该也不可能包办一切。在发挥政府主导作用的同时，还要充分利用市场机制和社会共济的作用，调动政府、企业、个人三方面的积极

性，使政府调节、市场机制和社会共济相统一。比如，在提高劳动者收入过程中，要调动企业的积极性，利用市场机制，调节和平衡好企业和员工的利益关系，使员工得到合理的工资、股东得到合理的回报、政府得到必要的税收，取得政府、企业和员工的共赢。政府在提供公共服务和公共产品、改善民生过程中，也要采取政企分开的方式，发挥市场机制的作用，鼓励和支持企业尤其是民营企业，通过购买服务、PPP（政府和社会资本合作）等多种方式参与政府基础设施和教育、卫生等民生领域事业的建设。在完善社会福利、社会救助、社会保障体系过程中，在加大政府投入的同时，也要发挥社会组织的积极作用，大力发展慈善事业，把社会、个人的力量作为重要补充，与政府、企业一起，共同为共享深圳的建设贡献力量。

（四）公平共享是相对的

深化分配制度改革，促进公平共享，不是搞平均主义，更不能劫富济贫。计划经济下，绝对平均主义带来的共同贫穷的教训记忆犹新，新中国成立时期，消除民营资本、搞“一大二公”对生产力发展和创造财富造成极大的破坏，这一教训应牢牢记住。公平都是相对的，共同富裕不是平均富裕，是有差别的共同富裕，在共同富裕的基础上仍然要鼓励一部分人积极地合法地创造财富、积累财富、保护财富、享受更加富裕的现代化生活。共享也不是平均分享，而是在公平合理的、机会平等的前提下，有差别地分享，激发人们追求更好生活的活力和动力。在共享深圳的发展过程中，让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉涌流，让发展的成果更多地、公平地惠及全体人民。

（五）可持续的共享才是真正的共享

实现共享的过程是个不断发展的过程，共享的程度要与经济发展水平相适应，既不能像现在这样严重滞后于经济的增长，也要兼顾财

政的承受能力和各种资源利用的可持续性，防止“杀鸡取卵”“竭泽而渔”，由于社会福利、社会保障及公共产品的供应都是刚性的，因此，在为实现共享深圳目标而进行体制改革、政策调整的过程中，要考虑未来国家和深圳市经济增长放缓的趋势，制定财力可支撑、社会预期可把握的目标和政策，切实把民生福利水平建立在经济和财力可持续的基础上，使共享成为可持续的真正的共享。

（六）共建才能共享

共享的深圳不是一个不劳而获、养懒汉的深圳，而是一个人人参与、人人尽力并力争人人为共享做贡献的深圳，每一个深圳人既是深圳发展成果的享有者，又是深圳发展的参与者和深圳财富的创造者。为此，在深圳建立相应的制度、政策和平台，真正形成大众创业、万众创新、生动活泼的局面，要落实机会的平等，不分户籍、不分贫富、不分出身，为所有深圳人创造公平竞争的机会和环境，保护每个人创造财富的积极性，使每个有劳动能力的人都凭借自己的劳动，参与社会财富的共享，多劳多得、少劳少得、不劳不得，充分调动所有人的积极性和创造性，使每个人都可以凭借自己的辛勤劳动富裕起来。

---

1. 邓小平。邓小平文选（第3卷）［M］.北京：人民出版社，1993：255.
2. 邓小平。邓小平文选（第3卷）［M］.北京：人民出版社，1993：373.
3. 邓小平。邓小平文选（第3卷）［M］.北京：人民出版社，1993：195.
4. 邓小平。邓小平文选（第3卷）［M］.北京：人民出版社，1993：111.
5. 冷溶，汪作玲主编；中共中央文献研究室编。邓小平年谱1975—1997（下）［M］.北京：中央文献出版社，2004，1364.
6. 邓小平。邓小平文选（第3卷）［M］.北京：人民出版社，1993：377.

第三节

实现共享深圳的二十条建议

一、实施“千亿减免税费”计划，让利于企，返利于民

在国民收入结构中，政府收入过高、比重过大，居民收入的比重过小，是建立共享深圳中首要的制度性、体制性障碍。多年来由于职能错位，缺乏有效监督约束机制，政府以种种理由，千方百计地通过各种税费、基金等行政、经济、法律手段增加收入，逐步演变成追求自身收入的利益主体。

过高的政府收入侵占了企业的大量合理利润和回报，造成企业税负高、营商成本高、经营困难，扼杀了企业的活力和持续扩大经营的能力，相当一批企业被迫转移。同时，过高的政府收入直接或间接地减少了广大居民的实际收入，使居民生活水平与经济发展脱节，并造成一部分中低收入居民的实际困难。政府收入过高主要表现在以下几个方面。

一是政府收入数额庞大，占GDP的比例远远高于全国和世界发达国家水平。按照国际货币基金组织的定义，政府收入包括税收、社保基金、债务收入和其他收入。深圳政府总收入包括一般公共预算收入、政府性基金、社会保险基金、行政性收费、国有资本经营预算收入和政府性债务。2015年，来源于深圳辖区的一般公共预算收入7 238.8亿元，政府性基金收入1 080.9亿元，社会保险基金收入1 048亿元，行政性收费100亿元，政府性债务159.5亿元，国有资本经营预算收入47.7亿元，总收入达到9 674.9亿元，占当年GDP1.75万亿元的

55.2%，远远高于世界发达国家40%的水平。即使考虑到国家分税制的财政体制，除净上缴国家税收2 823.8亿元外，深圳2015年可支配的政府总收入也达到6 851.1亿元，远远超过香港2015/2016年度总收入4 570亿港币的水平。

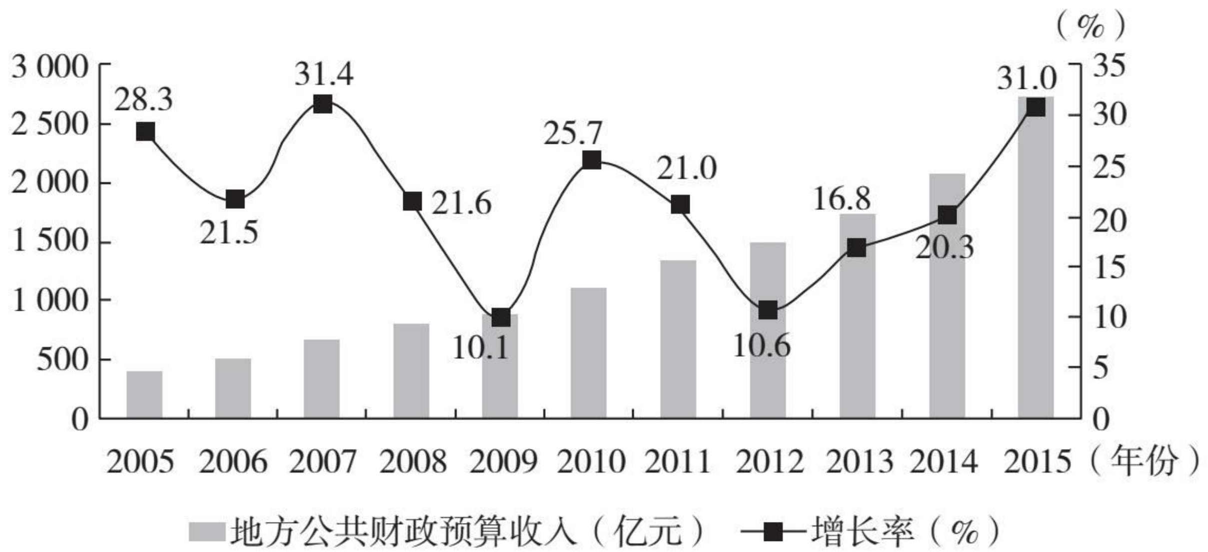


图5-10 2005—2015年深圳市地方公共预算收入及增长情况

数据来源：各年深圳统计年鉴

二是政府财政收入增长速度快，远远超过企业利润和居民收入的增长速度。近几年我国经济发展进入了新常态，深圳的经济增长速度也从两位数降到一位数。经济增长放慢和营商成本提高，使企业经营遇到了很大困难，企业员工的收入，包括最低工资的增长都受到很大影响。但是，这几年深圳财政收入几乎每年以超过20%的速度增长，其中2015年财政收入增长达到了30%，而同期全市职工平均工资只增长了8.9%，2016年职工最低工资标准零增长，政府公务员则八年没有加工资。

三是政府收入大于支出，造成政府收入沉淀过多。截至2014年年底，深圳市财政结余达2 000亿元以上，为避免中央财政无偿划拨，2015年市政府被迫突击花钱上千亿元，即使这样，2015年年底市政府一般公共预算收支结余为150亿元，政府性基金结余383.6亿元，社会

保险基金结余718.5亿元（社保基金累计结余3 732.4亿元），国有资本经营收入结余28.6亿元，收支当年结余1 280.7亿元，累计结余高达4 294.5亿元。

四是政府负债率低。2015年，深圳政府性负债余额为159.5亿元，负债率仅为0.91%，而全国地方政府负债率为23.6%，美国地方政府负债率一般为15%。[注]

由此可见，进行分配制度改革，实现共享深圳目标，首先需要大幅调整国民收入初次分配结构，降低政府收入占国民收入的比重。建议近期目标是将政府收入占GDP的比重从55%降到50%左右。按2015年政府收入水平计算，将政府收入从9 700亿元左右降到8 700亿元以下，即实施“千亿减免税费”计划，让利于企、还利于民，大幅提高居民和企业在国民收入中的比重。

考虑到深圳政府总收入中包括部分需要上缴国家财政的收入，因此在现行的财税体制下，深圳“千亿减免税费”计划只能减少地方收入部分，暂不影响向国家财政上缴的数量。同时，考虑到减免税费涉及国家有关税收的法律法规，因此，有些项目建议采取先征后返的方式，合理处理。具体说来，“千亿减免税费”计划主要从以下几个方面入手。

（一）减免100亿元个人所得税，减轻广大低收入和中等收入群体的负担，增加收入

2015年，深圳市个人所得税（地方级）累计完成224亿元，月工资7 000元以下人员纳税比重约5%。因此，首先要减免7 000元以下收入人群的个人所得税。目前，国家规定个人所得税起征点为月收入3 500元，根据深圳的实际情况，参考2015年深圳市在岗平均工资6 753元，建议以月7 000元的工资标准为个人所得税起征点，凡是工资在7 000元以下的个人缴纳的所得税，深圳市政府以先征后返的方式按每月245元

注的标准予以返还。这样一来，政府减少收入15亿元左右，就基本上免除了几百万劳务工和部分低收入职工的个人所得税，减轻了低收入群体的税负。同时，对月收入2万元以下、7 000元以上的工薪阶层，通过先征后返的方式减半征收个人所得税，目前月收入2万元需缴纳个人所得税3 120元，减半增收后每月少缴约1 500元，力争使这项减负措施一年可减轻中等收入群体85亿元左右的税收。预计这项措施可以惠及中低收入人群600万人左右。

（二）降低社会保障收费标准

目前，深圳户籍员工五险缴费比例为工资总额的34.1%，2015年收入1 048亿元，当年结余700亿元左右。建议第一步将社保缴费比例降9个百分点左右，即降到25%，按2015年的数据计算，每年少缴250亿元左右，从而将社会保障基金当年结余由700亿元降到450亿元左右，既可减轻企业和个人负担，也可完全满足深圳社保基金可持续的需要。

（三）降低土地拍卖收入，将近千亿元的卖地收入规模控制在400亿元以内，从源头上降低房价，减少市民购房的负担

2015年，深圳市政府总卖地收入高达1 080.9亿元，其中当年卖地收入726亿元。地价高是房价高的主要推手，高地价最终主要由广大买房的市民承担，因此，降房价首先要降地价，减少政府卖地收入。减轻市民负担，要严格控制政府卖地收入，建议将每年不超过400亿元的卖地收入作为硬指标，即在2015年726亿元的卖地收入的基础上，减少326亿元的政府收入。

（四）以先征后返的方式，全面取消100亿元的政府性基金，避免“双重纳税收费”，降低企业成本，减轻企业经营负担

目前，深圳市有政府性基金[注]共九项，每年征收100亿元左右，包括教育附加（46.58亿元），地方教育附加（29.83亿元），残疾人就业保障金（10.08亿元），以及水利建设基金、文化事业建设费、城市公用事业附加、港口建设费、新型墙体材料专项基金、散装水泥专项基金等。

企业在正常经营的过程中，已经依法缴纳各种税收，这些税收是用于支撑政府从事教育、社会福利等公共事业的，在企业合法依规纳税之外，政府又以种种名义，向企业征收各种附加和基金，显然是双重纳税，因此应坚决取消。考虑到这些基金都是以国家有关法律法规为依据的，因此，深圳可以采取先征后返的方式予以取消。

（五）取消小汽车车牌拍卖政策，减轻市民购车成本

2014年12月29日，深圳市政府以突然袭击的方式宣布小汽车限购令，并决定对4万个小汽车指标采取竞价的方式进行拍卖。2016年，政府通过拍卖小汽车车牌收入15.5亿元左右。如果说为解决交通拥堵问题，采取小汽车限购的方式可以得到理解的话，那么对限购后的部分车牌进行拍卖就是一项极不公平不合理的公共政策，会引起社会的强烈不满。因此，参照北京市限购后所有车辆皆采取摇号的方式，建议深圳取消小汽车车牌拍卖政策。

（六）放水养鱼，减免中小企业的所得税

当前，企业尤其是中小制造业企业经营困难，减轻中小企业的税负，对增强深圳经济的活力、稳定就业等都有着现实的意义。2015年，深圳市企业所得税（地方级）为465亿元，其中中小企业纳税额占全市企业所得税的30%左右，可见企业税收负担重、成本压力大。因此，建议对深圳市中小企业用先征后返的方式，将所得税中40%的地方分成部分全部返还企业，估计为150亿元左右。

“千亿减免税费”计划，对合理调整国民收入初步分配结构、增加企业和居民收入比重有重要意义，同时减免的税费只占深圳市政府总收入的10%左右，占深圳市政府可支配收入的15%左右，并且有相当一部分只是减少了收入结余的数量，对当年的支出不产生直接影响。经过多年的建设，深圳的高快速路网、机场、港口、中心区的轨道交通等现代化设施已经基本形成，除了中心区域外的地铁，需要大量政府投资的重大基础设施建设需求已经不是太大，因此，实施“千亿减免税费”计划对政府的正常运作和收支平衡不会带来太大影响。并且通过减免税费，减轻企业负担，增加企业活力，还可以更多地增加政府的税收。2015年，深圳市政府当年减免各种税收698亿元，但同年市财政一般公共预算收入仍增加30%。

二、持续调高最低工资标准，全面提高900万劳务工的收入

在30多年持续高速的经济增长过程中，由于种种原因，劳动者报酬尤其是劳务工的收入合理增长长期受到压抑，成为深圳分配不公的最突出问题。2010年后，随着国家政策的调整和劳动力市场供求关系的变化，深圳开始连续几年调整最低工资标准，提高劳务工收入水平，到2015年，深圳市最低工资达到2 030元/月。但是，深圳的最低工资标准仍然没有达到合理的水平和国家的基本要求，广大劳务工仍然受到不公平的待遇。按照国务院规定和要求，到2015年，绝大多数地区最低工资标准达到当地城镇从业人员平均工资的40%以上。深圳市2015年全市职工月平均工资为6 753元，如按40%计算，2015年深圳市月最低工资应当是2 701元，而实际上，2015年深圳最低月工资才达到2 030元，只达到市平均职工工资水平的30%，远远低于国家要求的应该达到的工资标准。

值得注意的是，自2014年以来，我国经济进入新常态，经济增速放缓，企业由于税负重等多种原因，经营压力加大，政府有关方面不全面分析企业成本提高的多种因素，回避政府收入过高加重企业经济负担的事实，简单地把企业成本提高归结为劳动力成本提高过快，2016年深圳市有关部门还终止了最低工资标准的正常调整，使广大劳务工再次受到不公平的对待。

因此，建议根据深圳的实际，兼顾劳动者收入增长和企业的实际承受能力，从2017年起，连续四年按10%的增长速度调整深圳市最低工资标准，使2020年深圳市最低工资达到月3000元左右，使最低工资达到届时平均工资的35%左右，再经过几年的连续调整，力争在2025年实现国家要求的达到社会平均工资40%的目标。

调整最低工资标准和劳务工的工资既是合理的，也是绝大多数企业可以承受的。首先，目前企业负担过重的主要原因不是员工工资提高造成的。虽然2010年以来劳动力成本确实有较快增长，但这种增长是合理的，并且仍不足以弥补员工过去应该获得的劳动报酬，最低工资标准也远远没有达到国家要求的调整目标。这些年来企业负担过重的主要原因是政府收入过高，挤压了企业所得。深圳市2005年地方一般公共预算收入为412亿元，2015年则达到2 727.1亿元，增长了6.6倍。而同期深圳职工平均月工资从2 706元增长到6 753元，只提高了2.05倍。这些年来，政府的各种税费增长过快，社会保险缴费比例过高，加上房价上涨过快，迫使政府又出台了住房公积金政策，这是加重企业负担最根本的原因。因此，只要政府采取轻徭薄赋政策，使政府收入调整到合理的水平，让利于企业，提高企业的盈利水平，即使2020年最低工资达到3 000元/月，绝大多数企业也是可以承受的。

三、多渠道、多方式提高工薪阶层收入，扩大中等收入劳动者的比重

扩大工薪阶层尤其是中等收入工薪阶层的收入，对于构建合理的社会结构、缩小收入分配差距、保持社会的长期稳定、建立公平共享的深圳有深远意义。深圳作为以高新技术产业为主导产业的创新型城市，更有条件创新和完善劳动、技术、资本、管理等要素按贡献参与分配的初步分配体制和机制，全面提高工薪阶层的工资性、经营性财产收入，鼓励工薪阶层尤其是科技人员、管理人员，通过辛勤劳动、创造性劳动创收致富。

（一）在高新技术产业，全面学习推广华为经验，鼓励企业制订员工持股计划

员工持股计划使员工和企业结成利益共同体、命运共同体，在共同承担经营风险的同时，共同分享企业发展的成果。员工持股在深圳已经是比较成熟的企业制度创新，其中华为的员工持股计划是华为制度创新的基石，内部员工持股计划激励了广大华为员工的创新，使他们共同分享了企业发展的成果，造就了华为这样的伟大企业。华为的这项制度创新为深圳高科技企业提供了典范，深圳应制定相关的商事登记、税收优惠等政策，给予积极支持和推动。

（二）鼓励投资型、资产经营类以及金融服务等企业在产权制度、分红制度等方面大胆进行制度创新

推广成功的股权激励、现代合伙人制度、“跟投”制度以及利润风险和权益共担的利润分成机制等，激励工薪阶层发挥才智，进行创造性劳动，并合理分享创新成果。目前，深圳市金融类企业从业人员达10多万人，调动他们创新创业的积极性、创造性，不仅对提高他们的收入有重要作用，而且对深圳金融业的创新有深远意义。

（三）取消个体工商户商事登记审批，进一步激励“大众创业、万众创新”，为千百万工薪阶层实现“老板梦”创造环境

在市政府已经出台的资金、场地等“双创”扶持政策的基础上，大胆突破现有的体制机制，比如取消对属于“双创”活动的小型企业的商事登记。由于“双创”活动多属于自然人的小型经营活动，涉及范围广，类别复杂，经营随意性强，经营场所及经营范围变化频繁，政府通过商事登记的审批方式实行监管的作用有限，可以取消对从事“双创”活动个体工商户的商事审批，改由通过税收登记的方式进行事后监管。

（四）在国有企业中全面推行经营者员工持股制度，加大国有企业经营高管人员的激励机制，提高基层员工的薪酬水平

经营者员工持股是深圳国企改革的成功经验和制度创新，也符合目前中央对国企改革的要求。深圳应进一步解放思想，在企业产权改革、布局结构调整和发展混合所有制过程中，把经营者和员工持股制度作为首选的改革模式，加大员工持股改革力度，在股权比例、资金来源、激励方式等方面大胆创新，促进企业更好更快发展，为国家新一轮国企改革提供新的经验。在推广经营者员工持股的同时，要深化国有企业内部的分配制度改革，国有企业员工的薪酬水平既不能凭垄断经营获得远远高于市场水平，成为侵占国家利益的特殊利益集团，也不能长期过分低于市场水平，影响国企员工的积极性。当前，国有企业经营者薪酬水平低于市场，影响了经营者的积极性，造成大量优秀人才的流失；同时基层员工工资水平偏低，有的远远低于市场水平，造成国有企业基层员工不稳定，影响了管理水平的提高。这些都应当成为深化国有企业分配制度改革的重点。

四、提高公务员工资和福利待遇，使城市的管理者合理分享城市改革和发展的成果

公务员队伍是深圳这座现代化大都市的行政事务的决策者、执行者和管理者，他们多年来为深圳的改革发展和现代化建设付出了辛勤劳动，做出了重要贡献。一方面，当前深圳市财政供养人口过多，总量达33万人，其中公务员实有人数45 907人，事业单位实有在册人数为94 337人，雇员人数6 231人，编外人员185 868人。另一方面，政府公务员八年未涨工资，待遇在下降，人员在流失，效率在降低。公务员不能合理分享深圳发展的成果。

共享深圳建设过程中，市政府一方面应该精简机构和人员，压缩财政供养人口的数量；另一方面也应该合理提升公务员的工资福利待遇，使广大公务员在辛勤劳动、尽职尽责的同时，合理地分享自己城市发展的成果，这也是共享深圳建设的应有之义和重要内容。这些年来，公务员队伍的待遇在下降，主要表现在四个方面。

一是公务员队伍没有合理分享深圳这些年经济发展的成果。从2005年到2015年，深圳GDP增长3.5倍，财政收入增长6.6倍，社会平均工资增长2.5倍，而公务员工资只增长1.6倍。

二是八年没有增长工资，缺乏正常的工资增长机制。公务员工资自从2008年涨过一次以后，已经八年没有增长了。而八年来，深圳的房价增长了近3倍。深圳的房价高、物价高、生活成本高，收入长期不增加，给相当一部分公务员带来实际困难。

三是公务员实际收入水平低，缺乏对社会优秀人才的吸引力。目前公务员月平均工资1万元左右（按正科级的水平计算），与按照正常的学历和工作经验、在企业工作的同等水平相比还有相当大的差距。而香港2014年的低层公务员月薪平均为1.78万港币，中层公务员为1.78万港币至5.46万港币，高层公务员平均月薪达5.78万港币以上[注]，大体上处于香港民营机构平均水平以上。

四是这些年来出台的一些改革措施，使公务员的既得利益受到实际损害。比如住房制度改革取消了公务员的福利保障房；基本养老制

度的并轨，使现有在岗工作的公务员不仅未来的养老保险待遇有所降低，现在的实际收入也减少了。

公务员队伍是从事公共管理的决策和执行的一个特殊职业群体，与社会上其他群体一样，有着自己的合理利益需求。当这个群体的合理、正常的需求得不到满足时，不仅给公务员队伍带来极大不公，而且也会对经济社会发展和城市管理造成长远深刻的负面影响。由于这些年深圳公务员合理的利益诉求得不到满足，公务员队伍士气低迷，懒惰怠工，不作为现象比较普遍，政府办事效率低下，并造成公务员队伍人才的严重流失。从2013年以来，深圳公务员招录中的平均竞争比例在逐年下降，公务员的辞职和调离人数逐年增加，提前退休现象比较普遍。

公务员队伍担负着领导和管理经济社会和城市建设的重要责任，应该有相应的收入和福利待遇吸引社会的优秀人才，包括部分社会精英加入公务员队伍。由于公务员队伍的特殊性，在公务员特别是少数高级公务员中，应提倡社会责任和社会奉献的精神，但公务员岗位对绝大多数中、低层公务员来说，也是一个普通的职业和工作岗位，他们在遵守职业道德和履行岗位职责的同时，应当得到合理的报酬，享受体面的生活。特别是在部分公务员还掌握很大的公共权力的情况下，提高公务员的待遇，也有利于防止公务员队伍的腐败和权力的滥用。因此，应当实事求是，采取有力的措施，切实保障公务员群体能公平分享经济成果，保障他们的合法权益，激发他们的工作热情。

（一）借鉴中国香港、新加坡的经验，适当合理确定公务员的工资水平

由于公务员通常学历比较高，一般为本科以上，还有相当一部分拥有硕士、博士等学位，从事着较为重要的社会管理工作，责任重，权力大。因此，公务员工资水平的确应当借鉴香港、新加坡的经验，以社会上民营机构、国有企业为对标参考，公务员工资水平应当达到

较大规模的国企、民企的薪酬中位线的水平。参照2015年深圳民企、国企高级管理人员的实际薪酬水平，深圳市局级以上的高级公务员月薪应该达到5万元以上。处级以上中级公务员的月薪水平应该达到3万元以上。科级公务员的月薪应该达到1.5万元左右。

（二）尽快启动公务员工资的调整，并将八年未涨应涨的工资原则上一次性补偿到位

2008年深圳市在岗职工社会平均工资为3 621元，2015年调整为6 753元，增长了86%。因此，考虑八年未涨工资的历史，应尽快启动公务员的工资调整，对初次调整后仍然未能达到应有的市场中等水平的公务员工资，在近几年应当继续调整，力争在不太长时期内，使公务员薪酬达到合理水平。

（三）建立正常的公务员工资年度调整机制

为了避免再发生八年不涨工资的情况，应借鉴新加坡、中国香港等国家和地区的做法，每年建立正常年度调整机制。根据上年度GDP、财政收入、社会平均工资、最低工资以及物价上涨指数五项指标的增长幅度，参考民营企业、国有企业以及其他组织同等岗位员工工资增长的情况，确定公务员的年度平均加薪水平和分类加薪水平。

（四）将公务员住房纳入社会住房保障范围，保障公务员队伍的稳定

2002年以前，深圳市住房制度改革中，曾经将党政机关工作人员纳入政府提供福利房的范围，较好地解决了公务员群体的住房困难问题。但在2002年后，深圳市对新进入的公务员取消了公务员福利房的分配政策，一律采取货币补偿的方式，公务员每月领取2 000元～4 000元的房补。这几年深圳房价飞涨，如无家庭资助和其他特别收入，以公务员现有的收入水平根本买不起商品房，现有的房补也已无法保证

公务员租房的实际需要。即使在公务员工资比较高的新加坡、中国香港，公务员也基本上都住在政府提供的不同类型的保障性住房中。目前深圳市已经在加快包括人才安居房在内的人才住房和保障性住房的建设进度，建议借鉴新加坡、中国香港的做法，将公务员住房纳入人才安居房和保障性住房体系，以适当的优惠价格出售给公务员，并且建立起公务员内部封闭的流转市场，既解决公务员的住房保障，使其能够安居乐业，又能避免公务员在房地产市场套取不合理的收入。对于没有取得政府提供的保障房的公务员，应依据全市商品房价格的变化，及时调整公务员房补数额，实现公务员房补的正常增长。

五、建立国有资本全民分红基金，让全体市民分享国有企业改革和发展的成果

表5-5 2015年深圳市属国有企业经营状况

总资产	9 181 亿元
净资产	4 616 亿元
利润总额	360 亿元
国有净利润	127 亿元
总资产回报率	3.9%
净资产回报率	7.8%

经过多年的改革，深圳市国有企业得到健康持续发展。截至2015年底，市属国有企业总资产达9 181亿元，净资产4 616亿元，利润总额360亿元，其中，国有净利润127亿元，总资产回报率达3.9%，净资产回报率达7.8%。深圳市国有企业保障了深圳的交通、供水、燃气等城

市基础公共设施有序运行，在促进经济发展、城市建设等方面，都发挥了重要作用。但是，深圳市民并没有直接地分享到国有企业发展的成果。多年来，国有企业的发展，基本上是体内循环，自我增值，在过去获得政府大量廉价的土地资源、近期获得巨额财政资金投入和一系列政府支持措施的同时，除了履行企业依法纳税之外，其经营发展所获得的所有利润，既没有上缴政府财政，更没有向市民分红。现行的政府财政预算体系中的国有资本经营预算实质上是走走空账，全额返还，增大财政收入的账面总额而已，广大市民并没有直接分享到国有企业改革和发展的经营成果，更没感到自己是国有资本的所有者。如果说这种状况在前些年国有企业改革调整的特殊困难时期是可以理解的话，在国有资产规模已经扩大到上万亿元，经营发展已经进入良性循环的今天，这种体制和机制就不适应共享深圳发展的需要了。

市属国有企业改革应该学习新加坡的淡马锡模式，实行政资分开、政企分开，除了极少数涉及国家安全和公众利益的国有企业外，市政府和国有企业应该是投资与被投资关系，市政府不再干预国有企业的日常经营，并根据投资收益及时调整投资规模和投资方向，但是应该按投资比例，对国有企业行使资本的收益权即分红的权利，从而建立起国有资本全民分红制度。为此，政府的国有资产管理体制应当相应做以下两个方面的重要调整：

（一）取消市财政的国有资本经营预算体制，改为国有资本分红体制

现有的市政府每年的国有资本经营预算，实质上既是一个虚增财政收入的空转账，造成市政府真正需要的国有资本收益权悬空，同时违背了政资分开、政企分开的原则，干预了国资委的国有资本经营管理自主权。因此，应该取消国有资本的经营预算制，改为国有资本“分红”制，真正地行使国有资本的所有权和分享权。建议参照我国目前上市公司的平均“股利支付率”，每年对国有企业按净利润的1/3进行分

红，以2015年市属国有净利润127亿元计算，市政府应收取42亿元的分红资金。

（二）市财政将每年向国有企业收取的分红资金列为民生分红专项基金

借鉴新加坡、中国香港、中国澳门等国家和地区向居民发“红包”的做法，定期不定期向市民发放现金红包，比如新加坡2006年将14亿新元以“增长分红”的方式分配给所有成年公民。[注]澳门政府2013年的现金分享计划向永久性居民每人发放8 000澳元[注]，中国香港财政司2012年在财政盈余的情况下，向每位香港居民发放6 000港币的红包[注]。按照2016年深圳市国有资本经营的预算，每年市政府可收到50亿元左右的分红，如每两年向深圳常住人口分红一次，每个深圳市常住居民每两年平均可收到近1 000元的分红“红包”，从而使广大市民直接分享国有企业经营成果，使政府真正行使国有资本所有者的权利，也使国有企业为公平共享深圳的建设做出更大的贡献。

六、重启“同富裕工程”计划，实现深圳原居民和外来移民共同富裕

38万原深圳居民是深圳改革开放和城市化建设中的特殊群体。深圳特区举办以前，他们是一贫如洗的农民、渔民，特区成立30多年来，他们一方面为城市建设提供了大量廉价的土地资源，为几百万劳务工和外来人员提供廉价的住房，为深圳工业尤其是劳动密集性产业提供了大量的厂房，为参加深圳经济发展和城市建设的中低收入者提供了各种各样廉价的服务，并承担了部分应由政府承担的基层管理和公共服务工作等，为深圳的建设和发展做出了贡献。另一方面，他们也分享到改革开放特区建设的巨大红利，尤其是工业化、城市化快速

发展，深圳土地急剧升值，使处于中心城区的部分原居民，凭借相当数量的房屋出租和股份公司分红，成为深圳发展过程中率先富裕起来的群体，个别原居民由于违章建筑、拆迁补偿等多种原因成为特区的暴发户和食利者。

但是，由于地理位置、管理水平、股份合作公司带头人的素质等多种原因，由原居民38万人组成的1 017家股份合作公司发展极不平衡，中心区与原特区外的一些镇、村在财产性收入方面也差距甚大，因此造成原居民中还有相当一部分人并不富裕，这部分人没能合理分享深圳改革开放的成果，成为深圳一个特殊的困难群体，主要表现在以下三个方面。

一是分红差别特别大，大多数股份公司的分配水平低下，甚至比珠三角其他地区还低。2015年，深圳10个区（包括行政区和功能区）股民分红人均超过3万元的有2个区，其中南山区为4.33万元，宝安区为3.54万元；人均分红超过2万元的有3个区，其中福田区为2.85万元，龙岗区为2.7万元，龙华区为2.52万元；人均低于2万元的有2个区，其中盐田区为1.54万元，光明新区为1.26万元；人均低于1万元的有3个区，其中罗湖区为8 724元，坪山新区为7 178元，大鹏新区仅为2 843元。股份公司股民分红数量少的地区，通常同时也是原居民房屋出租收入比较低的地区。即使在同一个区内，各个股份公司分红水平差距也很大，如福田区分红最多的皇岗股份合作公司人均6.4万元，而相邻的沙尾村则仅为1.3万元。龙华区最多的清湖公司人均为14.34万元，而最少的茜坑老围公司仅为2 135元。宝安区最高的怡景公司为19.37万元，而最低的嘉洁公司仅为2 600元。

二是有相当一批经营困难的股份合作公司长期没有利润可分。截至2015年，全市有40家股份合作公司连续10年零分红。股份公司的分红是原居民经济收入的主要来源之一，这些股份公司的群众的生活来源，除了少数年轻人从事低收入的就业岗位外，大多数依靠少量房租或个体经营维持生活。

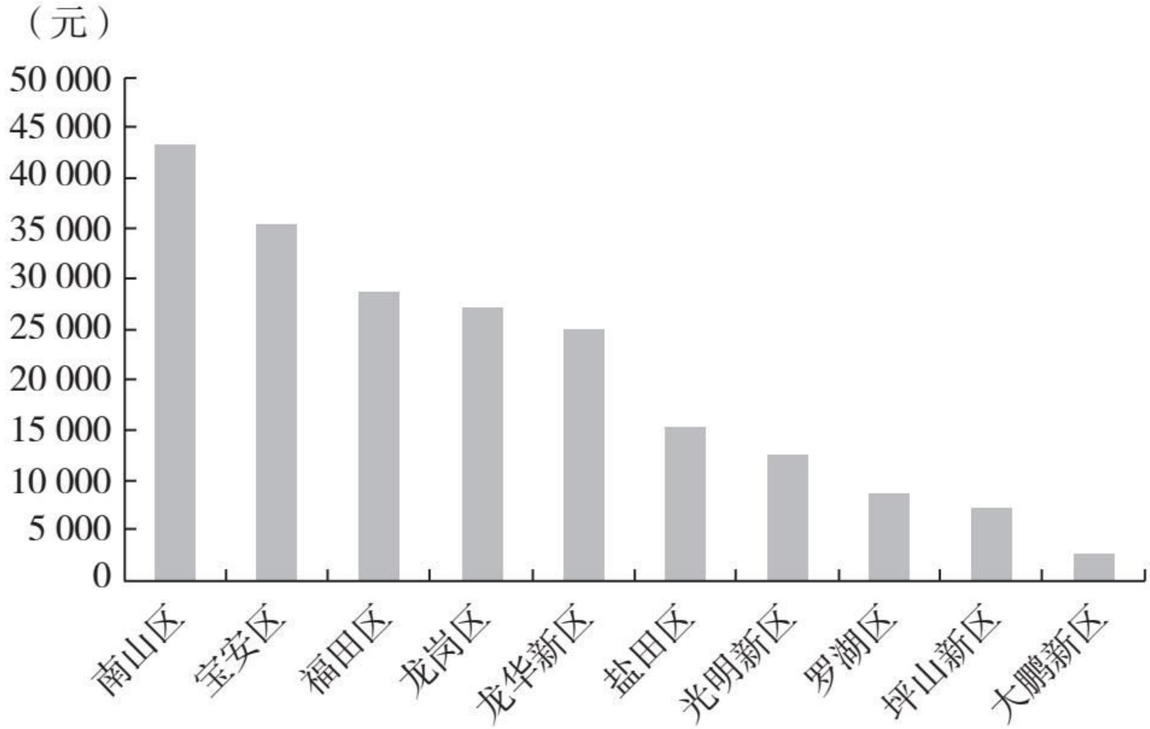


图5-11 2015年深圳各区股份合作公司股民人均分红情况

三是相当一批股份合作公司经营困难，甚至难以为继，面临破产的风险。据了解，全市有30多家股份合作公司的账上几乎没有一分钱，濒临破产。有100家左右的股份合作公司经营困难，土地开发完毕，厂房出租空置率高，产业升级和经济转型长期停滞不前。个别公司由于负责人严重腐败，侵占大量的集体财产，处于濒临破产的边缘。

特区股份合作公司和原居民生活中存在的上述问题已经积累多年，个别的已严重影响当地的社会稳定和正常的生活秩序，也引起过市委、市政府的重视。20世纪90年代初期，市委也曾提出过实施“同富裕工程”，希望帮助原居民走上共同富裕的道路。前几年市委、市政府为推动股份合作公司改革也做了很多工作，出台了一些政策，但由于种种原因，这些改革和政策没有得到很好的落实，部分股份公司和部分原居民的困难并没有得到很好的解决，成为建设公平共享深圳中的一个重要问题。为此，建议采取五条措施。

（一）重启深圳“同富裕工程”，制订“同富裕共享”计划，下决心帮助生活困难的原居民走上共同富裕道路

要借鉴20世纪90年代深圳“同富裕工程”的经验教训，下决心、花气力，对经济发展水平低的股份合作公司和原居民中部分困难群体加大扶持力度。深圳既然能按照中央要求，每年花几十亿元，派几百名干部赴新疆、西藏、贵州，广东省内的河源、汕尾进行对口扶贫，为什么不能花几十亿元、派几百名干部去帮助祖祖辈辈生活在深圳的原居民困难群体呢?

（二）尽快移交仍由股份公司承担的一些社会职能和公共服务职能，切实减轻股份合作公司的负担

相当数量的股份合作公司每年承受的社会公共职能的负担很重，市委、市政府早就提出要实行政企分开、社企分开，政府承接本应由政府承担的维护社会治安、环境卫生、社区道路等职能，但特区外一些区和基层办事处多年来一直以政府资金不足为由欠拖不办。实际上，深圳各级政府这几年有大量财政资金花不出去，每逢年底突击花钱现象普遍，完全有财力来承接股份合作公司承担的社会职能。

（三）尽快落实政府欠返股份合作公司的非农建设用地

在特区发展历史上的两次特区农村城市化过程中，政府在征收股份公司的土地的同时，也承诺了按一定标准给予股份公司的企业发展用地和公共设施用地的政策和指标。但实际上，这些用地指标相当一大部分被政府长期拖欠而并未落实，给原居民开了空头支票。有的甚至将返还股份合作公司用地划在城市已建成的公共设施上，以及山、林地生态保护线内，使企业根本无法使用，出现无地可落的奇怪现象。经过多年的建设，上千个股份合作公司土地资源已经枯竭，90%以上股份合作公司亟须解决政府欠返的土地和其他土地历史遗留问

题，政府有关部门应当克服“新官不理旧账”惯例，认真负责、实事求是地帮助解决。

（四）在解决城市违章建筑过程中，应尊重历史，客观公平，兼顾原居民的合理诉求和合法权益

截至2015年底，深圳市的违法违章建筑量达4.26亿平方米，占深圳市整个城市建筑面积的一半以上，其中相当部分存在于原居民集中居住的城中村。虽然造成大量违章违法建筑的原因是多方面的，但主要责任在政府，这是政府多年来监管不力、效率低下、管理缺失、规划不合理以及行政不作为造成的。在原居民兴建的违章违法建筑中，既有部分居民受巨大利益的驱动而公然挑战政府的法律法规的主动而为，应当依法严肃处理的情况；也有由于政府的原因，原居民的合理诉求和合理利益得不到满足的被动而为的情况。因此，在处理违法违章建筑时，应尊重历史，实事求是，公平合理，兼顾原居民的合理诉求和合法利益。

（五）切实推进股份合作的改革

提高股份合作公司的经营管理水平，促进产业转型和升级，推动旧村改造和城市更新，为股份合作公司的持续稳定发展，为不断提高原居民收入和生活水平创造良好的体制机制，增加股份合作公司的造血功能。

七、调高最低生活保障标准，建立覆盖全体常住人口的最低生活保障体系

最低生活保障是救济部分收入难以维持其基本生活需求的群众的社会救济，是城市最基本的社会安全网，深圳最低生活保障制度把2/3

以上的常住人口排除在外，不仅造成严重的社会不公平，也不符合国家建立最低生活保障制度的基本要求。《宪法》规定，“中华人民共和国公民在年老、残疾或失去劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利”。低保标准是为保障宪法赋予的公民权利提供的可量化的载体。在这条底线面前，每个公民拥有的救助权利是平等的。为此，建议采取以下措施。

（一）尽快调整政策、采取措施，将在深圳有固定工作、固定住所的近800万非户籍常住人口纳入低保范围

（二）要适当调高最低生活保障标准

深圳市的最低生活保障标准为800元/月，这个标准偏低。按照低保标准占最低工资50%～60%的标准，我市最低生活标准应该是1 015元～1 218元/月。即使按低保标准占人均实际可支配收入的25%的标准计算，我市的最低保障也应该调整到930元/月，比现有标准每人每月调高130元。同时应建立动态调整机制，每年根据居民消费价格总指数以及居民人均可支配收入的变化进行相应调整。

将常住人口纳入最低生活保障体系，深圳市财政完全可以承受。2015年，深圳市享受最低生活保障的人口为6 312人，占户籍人口的比重为0.17%，发放最低生活保障金4 674万元，占2015年公共财政预算的1.7‰。如按此比例推算，覆盖常住人口后，每年增加的享受最低生活保障的人数为13 309人，相应增加支付的最低生活保障金为12 776万元，仅占2015年公共财政收入的4.6‰。

八、把常住人口中的中低收入居民纳入社会救助体系，对低收入家庭实行多方位的社会救助

多年来，深圳市在建立最低生活保障制度的同时，对纳入低保家庭和高于低保标准但低于低保标准1.5倍（即人均月收入1 200元）的户籍人口中的中低收入群体，实行政府救助保障政策，对这些家庭在婴儿养育、学前教育、义务教育、高中教育、高等教育、医疗保险、门诊费用、住房补助、临时救助等10多个方面给予不同程度的救助、资助，每年支出7 800万元左右，基本建立了对户籍人员中低收入家庭的救助体系。

但是，深圳市政府的救助体系同最低生活保障体系一样，只覆盖了占城市常住人口不到1/3的户籍人口，把绝大多数深圳居民排除在外，从而造成社会救助体系的重大制度缺陷，没能真正发挥社会救助作为社会安全网和稳定器的作用。为此，建议采取以下措施。

（一）尽快调整政策，出台措施，把全市常住人口中2/3的非户籍人口也纳入社会救助体系

把城市常住居民纳入社会救助体系，是深圳政府应有的责任，不应该再以任何借口来拖延社会救助政策的调整。当前全市每年用于社会救助的资金仅7 800万元，即使将非户籍的常住人口纳入社会救助范围，按目前的救助水平，所增加的财政支出也不超过2亿元，对深圳财政不会造成太大压力。

（二）逐步扩大社会救助的低收入群体范围，增加社会救助的项目，提高社会救助的标准

在扩大救助群体范围方面，可适当降低对低收入居民救助的门槛，在现有按最低保障标准1.5倍（即月收入1 200元）的基础上，可考虑按最低生活保障的2倍（即月收入为1 600元）为救助的标准。实际上，在深圳目前的物价水平和生活成本下，人均月收入1 600元的家庭的生活是相当困难的，他们难以承受正常的教育、医疗、住房等基本生活的压力。在增加社会救助项目方面，可以在现有基础上增加对低

收入家庭在医疗、教育、就业等领域的救助项目，提高已出台的救助项目和救助标准，比如，针对看病贵的问题，可以提高对低收入门诊报销的比重，由现在的按低保标准的14%提高到30%；针对房价高、房租贵的情况，可以提高对低收入家庭的租房货币补助标准，中心城区的福田、南山现有的房补标准从450元左右提高到600元以上；等等。在深圳财力允许和可持续的基础上，应尽最大努力加大对低收入群体的救助力度，使他们有一个最基本的稳定的生活保障。

九、调整对非户籍员工的歧视政策，建立更加公平的社会保障体系

深圳在全国最早进行养老、医疗等社会保障制度改革，实现了从“企业人”向“社会人”转变，从企业保障向社会保障过渡，为国家社会保障体系的改革提供了经验。但由于深圳户籍制度改革长期滞后，造成深圳市社会保障体系存在着严重不公的不合理现象，应当对社会保障的主要政策进行重大调整，并下气力扩大社会保障的覆盖面。

（一）取消或调整职工的地方补充养老的政策

从长远来看，应当取消专为户籍员工设立的地方补充养老保险，考虑到政策的连续性，可以采取政策调整的方法，将非户籍员工也纳入地方补充养老保险体系。

（二）实行基本医疗保险三档并轨，使全体职工平等地享受基本医疗保险服务

目前深圳实行的三档的基本医疗保险的制度安排和政策设计，虽然在过去有一定的道理，但从长远来看，应当实现三档并轨，在并轨过程中可适当提高现有非户籍员工二、三档的缴费比例，降低户籍人

员参加一档的缴费标准，使全体员工不分身份和户籍，平等地享受基本的医疗保险服务。

（三）让非户籍员工同等公平地享受失业保障待遇

深圳的失业保险在缴费比例的设计上，虽然不分户籍，但在失业员工享受的待遇上，对非户籍员工明显带有歧视和不公，需要尽快纠正。首先，在失业登记上取消对非户籍员工的连续6个月缴费的特殊规定，使失业的非户籍员工及时进行失业登记。其次，让非户籍失业员工同等地享受政府为户籍失业员工提供的就业援助，包括就业困难认定、零就业家庭认定、就业推荐、灵活就业补贴以及对用人单位的补助和奖励等。最后，让非户籍失业员工同等享受政府对户籍失业人员制定的创业扶持政策。

（四）让社会保障制度全面覆盖深圳居民

多年来，国家一直要求各地的社会保障实现全覆盖，上海等一些大城市都基本做到了。但多年来，深圳除户籍人口外，非户籍人口的数据长期模糊不清、口径不一、数从多门。因此，深圳市政府也几乎没有公开过各种社会保险的覆盖率数字。2015年，深圳市虽然有1 213万人参加了基本医保（超过了政府公布的常住人口数量），975万人参加了失业保险（超过了政府公布的就业人口），但事实上深圳实际管理人口达2 000万人左右，常住人口可能在1 400万人左右。按照这个数字，深圳的社会保障覆盖率离国家要求的全覆盖还有相当大的差距。从南山区招商街道办事处的抽查来看，家庭成员没有全部参加基本医疗保险的家庭占42%，没有全部参加基本养老保险的家庭占45%，没有参加失业保险的家庭占48.2%。

十、把非户籍常住人口纳入住房保障体系，实现劳务工的安居梦

为低收入者提供住房保障是现代政府应有的重要职责，也是社会保障体系建设的重要组成部分。但是深圳在保障性住房体系建设中，始终把几百万劳务工排除在外。根据有关方面的抽样调查，劳务工当中有61%的人已经结婚，55.6%的人有子女，有20%的人的子女在深圳生活。他们在深圳的工作年限平均6.5年，有44%的人全年都在深圳工作和生活，他们当中只有20%的人不愿意在深圳定居。可见绝大多数劳务工是热爱深圳的，对在深圳生活、工作、定居有较强的意愿。

由于没有纳入政府住房保障体系，几百万劳务工住进了居住条件差、无配套公共服务，甚至还有不少安全隐患的原居民在城中村建设的大量违章违法建筑内。据有关方面的抽样调查，有58.3%的外来劳务工住在城中村，24%的居住工业区集体宿舍；有60%左右的外来劳工人均住房建筑面积小于15平方米，其中小于5平方米的占13.4%；有74.6%的外来劳务工住房中没有安装空调，有1/4的劳务工住房中没有洗澡设施。深圳外来劳务工的居住条件与深圳这个人均GDP已经达到发达国家水平的现代化大都市格格不入，与公平共享、包容发展的要求相差甚远。因此，深圳应该痛下决心，从贯彻落实党的执政为民的要求和国家“十三五”共享发展理念的大局出发，冲破现有利益格局的束缚，将劳务工的住房纳入全市住房保障体系，逐步实现劳务工的安居乐业，帮助劳务工实现安居梦。

（一）把住房保障范围扩大到包括劳务工在内的常住人口，大力发展供劳务工等低收入群体居住的公共租赁房

根据深圳实际，应尽快制定且出台外来劳务工享受保障性住房的具体条件和政策。考虑到公共租赁房建设有个过程，在劳务工未分配到实物住房的过渡时期，应当参照向党政机关单位、人才安居以及低

收入户籍困难家庭发放住房货币补贴的方式，制定对劳务工实行货币住房补贴的政策，从而使深圳住房保障率尽快达到国家对“十二五”期间要求的20%的目标，并且以后应逐步将住房保障率提高到40%左右。

（二）根据保障劳务工住房的实际需求，修改和调整现有深圳市保障房建设的规模和结构

首先应该加大建设规模。根据现有规划，深圳在“十三五”期间将新建保障房40万套，供应保障房35万套，但其中不少于70%以上向人才群体供应，其他向户籍人口中的中低收入提供，并没有把劳务工住房保障考虑在内。因此，政府应调整建设规模，加大公共租赁房的建设，把为劳务工提供的公共租赁房作为深圳市保障房建设的重要组成部分。其次要调整保障房建设的结构。按照现有建设规划的标准，“十三五”期间深圳新建保障住房人均住房基准建筑面积不低于18平方米，这样的建筑标准显然不符合几百万劳务工的实际承受能力，应该根据劳务工的实际需求和承受能力规划、设计、建设大量较低标准的保障性住房。香港供应低收入住房保障的廉租屋最小8平方米，供一人居住，最大69平方米，供6～12人居住。香港1/3的人口居住面积人均12.2平方米。深圳土地紧张，劳务工收入低，承受力有限，应该多建一些单位面积较小、租金便宜的公共廉租房，以满足他们的实际需求，使更多的劳务工实现安居梦。

（三）整治和完善城中村的违章建筑，将部分建筑纳入公共廉租房范围，加快满足劳务工保障性住房的需要

目前大多数劳务工居住的原居民自建房，属于违章违法建筑。其主要原因一是建房手续不合规合法，二是安全配套设施达不到现行保障性住房的标准。如果采取完善手续、整治安全卫生环境等措施，以征收或整体租赁的方式，把这些大量的原居民的自建房纳入政府为劳

务工提供的公共租赁房范围，这样既能解决劳务工的住房保障需要，又能妥善解决深圳市历史遗留的大量违章违法建筑问题，还节省了大量的政府投资，对提升整个城市的管理水平和环境水平也都有着重要作用。

十一、尽快建立老年人福利和服务体系，让深圳成为老年人安享晚年的家园

深圳特区建立已经近40年了，虽然深圳仍是个年轻的有活力的创新城市，还未达到联合国关于60岁以上老年人占总人口10%的老龄化社会的标准，但深圳老年人的数量和比例正逐年上升。据统计，2015年深圳户籍人口中60岁以上老年人已达到24万左右，占户籍人口的6.85%左右，而实际生活在深圳的常住人口中的老年人达120万人，已接近常住人口的10%。随着时间的推移，20世纪八九十年代来深圳的建设者逐步进入老年，老龄化社会已经逐步向深圳走来。因此，老年人的问题应当引起深圳市政府的高度重视。

深圳的老年人是深圳特区的“拓荒牛”和建设者，在不同的岗位上为深圳的改革开放和经济建设做出了重要贡献，深圳几十年的发展成果和财富积累中，包括老一代的努力和奉献，因此，他们应该分享社会发展的成果，并安享晚年。但是，由于深圳是个年轻的移民城市，长期以来，深圳对老年人工作重视不够，老年人的福利体系、救助体系、服务体系还没有建立。为此，应该把建立和健全与深圳经济社会发展水平相适应的、较高水平的公平合理的老年人福利和服务体系，作为实现公平共享、包容发展的深圳目标的重要内容。

（一）放宽老年人投靠子女的入户政策，取消不合理政策限制

尊老、养老、敬老是中国优秀传统美德和每个子女应尽的义务。但长期以来，深圳对有能力、有条件接收老年人来深养老的深圳户籍人员，采取严格的限制政策，比如除了对老年人年龄、子女户籍有要求外，还要求子女户籍必须存续八年，甚至必须在深圳有房产等，如多子女家庭老年人随迁入户还要受所谓“就近不就远、就小不就大”的条件限制。不仅如此，市政府每年还通过计划指标的方式严格控制老年人随迁入户，使大量的即使够条件入户的老年人也不能及时随迁子女入户。

实际上随迁入深圳户籍的老年人，养老保险、医疗保险等基本上在内地，并不占用深圳太多的公共资源，深圳制定这样严格的对老年人投靠子女入户的政策，既不符合中华民族养老敬老尊老的优良道德传统，也不符合现代文明政府执政的基本理念。

因此，应放宽老年人投靠子女的入户政策，降低户籍子女连续入户八年的门槛，取消多子女投靠入户“就小不就大，就近不就远”的限制政策，让深圳的户籍政策对老年人投靠子女养老更具有人性化和包容性。

（二）实行普惠的老年人福利政策，将非户籍常住人口中的老年人纳入社会救助和社会福利体系

这些年来，深圳市制定的一些老年人救助和老年人福利政策都只针对户籍老年人，将绝大多数非户籍的实际在深圳生活养老的老年人排除在外，对此应当予以调整：一是将对80岁以上的户籍老年人的各种津贴扩大到所有在深圳生活的同龄老年人；二是“敬老优待证”发放范围应当扩大到全市老年人。

目前市政府用于80岁以上户籍老年人救助和福利的支出大体上为1亿元，在深圳的老年人中户籍人口约占实际在深圳生活的非户籍老年人的1/3左右。如果将老年人福利和救助政策覆盖到所有常住在深圳的

老年人，每年所增加的政府支出为2亿元左右，这是深圳财力完全可以承受的。

（三）制定深圳市养老服务的长远规划，逐步建立多层次的养老服务体系

建立以居家为基础、社区为依托、机构为补充、政府保底线的多层次公平合理的养老服务体系，要界定和处理好政府、社会、企业和家庭在养老体系中的作用和关系。当前深圳在养老服务体系建设方面刚刚起步，除了各级民政部门建立了少量的敬老院外，基本上没有系统的养老机构建设的整体规划。今后，除了政府要加快建设一批针对生活不能自理、低保和重点优抚对象等特殊老年人的敬老院，解决非户籍人口中常住的特殊老年人的养老问题外，政府还应当资助社会投资兴建一批针对低收入家庭、收费低的养老机构，满足中低收入家庭老年人的需要。在此基础上，要全面放开养老服务市场，通过各种方式，制定优惠政策，积极支持鼓励各类市场主体增加养老服务和产品供应。应尽快把养老服务产业纳入整个城市建设的统一规划之中，制定相应的政策，采取积极的措施，以积极的态度迎接未来深圳老龄化社会的到来，让深圳的老年人分享深圳发展的成果，使深圳成为老年人安享晚年的家园。

十二、实行普惠型社会福利和救助政策，让深圳的温暖和阳光照耀所有在深圳生活的儿童和残疾人士

儿童与残疾人士是特殊的社会弱势群体，维护保障儿童与残疾人的合法权益，建立儿童和残疾人的基本福利制度是现代文明社会的基本要求，也是深圳公平共享、包容发展的应有之义。随着深圳的发

展，深圳市已经出台了一些儿童和残疾人福利与救助政策，在儿童福利方面，制定了孤儿、困境儿童等特殊儿童在生活、医疗等方面3项生活补贴和福利保障的政策。在残疾人士福利和救助方面，形成了以残疾人特殊困难为核心、涵盖残疾人基本生活保障、医疗救助、康复、就业、教育等25项内容的福利救助政策体系。但是，深圳现有的儿童和残疾人士的救助福利政策仍仅涵盖户籍人士，使儿童、残疾人社会福利和救助体系存在重大缺陷。因此，应该把建立普惠型、保障水平高的儿童、残疾人社会福利和救助体系作为共享深圳的重要组成部分，认真做好以下三个方面的工作。

（一）把儿童、残疾人社会福利和社会救助的政策扩大到非深圳户籍的常住人口

当前在深圳生活的非户籍儿童估计有120万人，深圳户籍残疾人5.49万人，而非户籍常住人口残疾人士约有8万人。非户籍常住人口是深圳财富的创造者和纳税人，他们家庭中的儿童和残疾人应当与户籍人员家庭享有一样的社会福利和救助政策，这是体现人类文明进步、人文关怀的普世价值的必然要求。因此，深圳市应尽快调整政策，采取措施，逐步将非户籍的常住人口的儿童、残疾人士纳入社会福利和救助体制中。

2015年，深圳为实施户籍儿童3项福利和救助的政策，总支出为2 178万元，为实施残疾人包括就业在内的25项福利和救助政策总支出为10 515.39万元，而深圳市2014年向社会征收的仅残疾人就业保障金就达10.08亿元，因此，按现在的福利和救助标准，将非户籍常住人口家庭的儿童、残疾人纳入普惠型福利、救助体系，在财政支出能力上也完全可以承受。

（二）提升儿童和残疾人社会福利救助水平

我市现有的3项儿童福利和救助政策以及25项残疾人福利救助政策标准与全国平均水平相比并不算低，但与深圳市的经济社会发展水平相比，与每年征收10多亿元的残疾人就业保障基金相比，保障水平还偏低。对困境儿童进行基本生活费补贴，虽然几年前有关部门已经确定了对象和标准，但财政部门至今未能落实。近些年来，我国内地贫困地区的政府都可以提出“再苦也不能苦孩子”的口号，在深圳这样发达的现代化大都市，更应该关心困境儿童的福利。在残疾人福利和救助政策方面，政府对残疾人职业培训综合补贴每人每天才20元，2015年，全市在这个项目上的总支出才4万元，对重度残疾人困难补助每人每月才200元，等等。因此，应该重新梳理、评估现有儿童社会福利和救助政策，增加项目、提高标准，每年征缴的10多亿元残疾人就业保障基金应全部用于残疾人的就业和社会福利、社会救助，不得改变使用性质和挪为他用，并向社会公布基金使用支出情况，提高透明度。

（三）提高政府对儿童、残疾人提供的社会保障和公共服务水平

比如，在为残疾人提供公共服务方面，实现残疾人基本民生兜底保障，优先保障残疾人基本住房，加大对类似市残友集团性质的、主要为残疾人提供就业的社会型企业的支持力度，使更多残疾人就业；加强残疾人康复和抚养设施建设；加强残疾人无障碍设施建设和维护，建设深圳残疾人康复大学，培养康复专业技术人才；等等。在为儿童提供公共服务方面，加大对普惠型幼儿园的支持力度，更多地兴建儿童公园、儿童文化艺术馆等教育文化娱乐设施，使深圳这座现代化大都市的温暖和阳光照耀每一个深圳儿童和残疾人。

十三、让公益慈善成为促进共享深圳的重要助手

慈善事业作为第三次分配的重要方式，对弥补政府在社会保障和社会福利工作方面的不足、帮助解决弱势群体的实际困难、提升社会道德文明水平都有积极作用。随着深圳经济的发展和人民生活水平的提高，深圳公益慈善事业得到很大发展。截至目前，深圳的公益慈善类社会组织达2 487家，每年捐赠款超过20亿元，为深圳的社会发展做出了重要贡献。最近国家又出台了《慈善法》，使我国的慈善事业得到了国家法律和政策的保障和支持。深圳应该借贯彻落实《慈善法》的时机，根据深圳的实际，积极推进慈善事业的发展，使慈善成为促进共享深圳的重要助手。

（一）改变主要靠政治动员、行政手段逼捐索捐的传统思维，主要依靠慈善优惠政策调动捐赠人的积极性

过去很多慈善活动往往靠各级党和政府的政治动员，甚至用行政命令逼捐公务员、工薪阶层以及部分民营企业家，这种做法可能一时有效，但不可持久。政府有关部门要认真落实好有关慈善捐赠的税收减免政策，提高慈善税前扣除资格认定的效率，加快慈善捐赠免税办理效率，加大《慈善法》的宣传力度，提高慈善捐赠人的社会荣誉。

（二）改革官办体制，发展社会慈善组织，提高慈善组织的公信力

在慈善事业发展中，要界定好政府和社会的边界，过去国家直接创办的一些慈善机构，政社不分，体制僵化，效率低下，管理成本高，内部管理混乱，产生了不少腐败现象，社会公信力不高，几乎被一个“郭美美事件”冲垮。因此，要改革深圳市慈善总会的体制和市红十字会机制，把市慈善总会和红十字会推向社会，取消行政级别，取消事业单位编制，取消财政经费，创新规范的社会化的公益性组织的模式，使它们在深圳公益性慈善事业发展中发挥更大的作用。同时，

放手发展公益类慈善组织，包括引进国际上著名的慈善组织。要进一步减轻公益慈善组织的各种税费和社会负担。

（三）防止政府主管部门对社会公益慈善组织的过度监管和干预

公益性慈善组织作为社会组织的重要组成部分，在管理上应当主要靠社会组织的自治管理，发挥其积极性和创造性，只要公益慈善组织不违法，主管部门就不要干预其内部的正常活动。目前，主管部门以个别公益慈善组织出现违法敛财为由，对绝大多数公益慈善组织内部的管理成本、从业人员福利、公益基金支出范围和比例等规定过死过严；有时对重要的公益慈善项目还要进行行政审批；在企业都取消年审的情况下，有关部门对公益慈善组织还进行年审；对公益社会组织搞过多评优活动；等等。这些做法使公益慈善组织、慈善活动束手束脚，妨碍了慈善事业的创新和发展。

（四）鼓励和开放网络新型慈善组织活动

当前移动支付已经成为深圳市民的重要支付方式，通过互联网、新媒体、微信、微博、支付宝等新渠道进行募捐捐赠，初期可能会出现一些不完善的地方，但它毕竟是未来公益性慈善事业发展的方向。因此，深圳市对此应持开放的态度，加紧设计互联网募捐和捐赠的政策，借力“互联网+公益慈善”的新模式，使深圳市公益慈善事业有一个大的发展，为共享深圳做出更大的贡献。

十四、降低地铁和公交票价，减轻中低收入群体的生活压力

经过几十年的建设和发展，尤其是在2011年举办世界大学生运动会的带动下，深圳逐步形成了以轨道交通为骨干、以常规公交为基础、以出租车为补充的城市立体公共交通体系，公共交通的服务和质量也得到很大提升，基本上满足上千万人口的特大城市对市民交通的需求，因此，在市民对城市多项公共服务的评价中，对公共交通尤其是中心城区的评价相对比较高。

作为政府为市民提供的重要公共产品、公共服务之一，城市的公共交通具有为市民出行提供方便、快捷、优质、廉价服务的社会功能。因此，未来深圳公共交通发展除了继续提供方便、优质服务外，还应该降低公共交通的价格，为市民提供更廉价的公共交通服务。首先，有利于引导更多人使用公共交通，缓解深圳城市交通拥挤的局面；其次，有利于降低低收入工作者的生活成本，减轻高房价、高物价给工薪阶层带来的沉重生活压力；最后，有利于城市道路资源的公平合理使用，城市道路建设的投资巨大，但道路建成后，小汽车占用了城市道路的大部分资源，对绝大多数乘坐公共交通的市民来说极不公平。因此，降低公共交通价格也是公平共享深圳的一个重要方面。

（一）降低地铁和常规公交票价

深圳的地铁票价在国内大城市中是最高的，深圳人口结构中，低收入的外来劳务工达700万左右，社会上还有不少经济困难的弱势群体，降低地铁票价对减轻他们的生活压力有积极作用。深圳常规公交10年前降价后，既为乘公交的低收入市民每年减少近10亿元左右的交通支出，又增加了公共交通的客流量，促进了公共交通的发展。10年过去了，深圳的房价涨了7倍，城市的物价生活指数也有大幅上升，而广大的中低收入的工薪阶层的工资增长并没有与经济增长、生活费用提高相适应，因此，继续降低常规公共交通的价格，对低收入群众生活水平的提高有着“雪中送炭”的作用。

（二）扩大对低收入弱势群体和特殊群体的公共交通的减免优惠范围

目前深圳仅对深圳户籍60岁以上的老年人和非户籍常住人口中65岁以上的老年人以及优抚对象实行免费乘坐地铁和公共汽车的优惠政策，建议在此基础上，对享受最低生活保障的人员、低收入人群中特定困难群体、残疾人士、失业人员、生活困难人员等困难弱势群体实行地铁、公共汽车免费优惠政策，更好地体现深圳包容发展的理念。

（三）提高公交企业司乘人员的薪酬水平，调动司乘人员做好公共交通服务的积极性

由于政府制定的公交补贴机制和成本规制长期未作调整，脱离企业实际，目前全市公交公司司乘人员平均工资大大低于社会平均工资。2015年全市职工平均工资6 753元，而公交公司司乘人员平均工资为5 250元，仅为全市职工平均工资的77%，低于广州、上海等同类城市水平，造成司乘人员招聘困难，流失严重。

降低地铁和常规公交的票价，深圳政府和交通企业是可以承受的，不会影响城市交通的可持续发展。在地铁方面，这几年深圳市政府借鉴香港地铁的发展模式，通过补充巨额资本金，划拨大量的地铁上盖物业等土地资源等手段，综合补偿给地铁公司，以解决地铁票价偏低带来的经营困难等问题，使地铁公司已经成为资产规模几千亿元实力雄厚的大型企业集团，甚至已具有出资371亿元收购万科A股15.31%股权的实力。地铁公司作为政府为市民提供公共服务的国有企业，不宜以追求最大利润为目标，适当降低地铁票价不会影响地铁的建设和运营，不会影响地铁公司的可持续发展。对公交公司来说，深圳市每年补贴公交企业的资金为20亿元左右，与北京每年补贴公交企业100亿元左右相比，还相差甚远。通过公交降价，增加一些财政支出，深圳的财政能力是完全可以承受的。

十五、坚持就业优先，降低实际调查失业率

就业对劳动者和家庭本身来讲是最基本的民生和最大的社会保障，也是现代政府的首要执政目标。因此，实现公平共享、包容发展，应该把就业放在政府执政理念的优先地位。改革开放30多年来，深圳的制造业和现代服务业迅速发展，吸引了近900万外来劳务工就业，为全国劳动力就业做出了重大贡献。但在深圳市政府的执政过程中，并没有把劳动者的就业，尤其是非户籍的广大劳务工的就业作为重要的执政目标，并且从狭隘的地方利益观念出发，在具体就业政策中对广大非户籍劳动者制定了一些不公平的政策。这种忽视劳动者就业的执政理念和不公平的就业政策，与国家“十三五”规划中确定的就业优先战略以及建设公平共享、包容发展的要求不相适应，应该认真纠正和调整。

（一）把常住人口的实际调查失业率作为政府考核的重要指标

目前深圳公布的城市城镇登记失业率，基本上没有反映占深圳劳动就业绝大部分的非户籍就业人员的失业情况。2015年，政府公布的2.34%的城镇登记失业率严重脱离实际，也严重影响了政府的诚信和形象。据统计，如果按常住人口的调查失业率计算，深圳的调查失业率应该为8%～10%，这么高的失业率反映了就业形势还是比较严峻的，建议深圳尽快将失业登记改为调查失业率，并取消非户籍人口应连续缴纳失业保险满6个月的规定，逐步用覆盖所有常住人口中的就业人员的调查失业率作为考核深圳各级政府的重要指标。

（二）降低营商成本，稳定制造业，用促进制造业的转型升级代替搬迁关闭

在深圳就业结构中，制造业就业人员达400万，占就业总人数的44%，因此，稳住了制造业，就基本上稳住了深圳的就业形势。我国经济进入新常态以来，以制造业为主的实体经济面临着市场需求萎缩、营商成本提高等压力，为此，国务院制定了一系列扶持实体经济的政策措施，深圳应该结合实际，认真落实，尤其是在减税减费、提高办事效率等方面，采取更有力的举措，防止制造业的萎缩给就业以及整个经济带来大的冲击。

（三）大力发展服务业，提升服务业在经济结构中的比重

2015年，深圳在服务业就业的人数达254万人，占就业总人数的28%。因此，要通过体制改革、政策调整以及政府服务水平的提高，为服务业的发展制造更好的环境。比如，目前在深圳市市场监管局注册登记的个体工商户近100万户，它们对解决城市就业发挥了重要作用，下一步应当深入深化商事登记制度改革，取消对个体工商户的工商登记。在城市管理方面，也应当为个体工商户的经营提供必要的环境和条件。

（四）取消在就业方面的歧视政策和做法，坚决杜绝因户籍差别产生的同工不同酬现象

在用工招聘中不分户籍、一视同仁，取消户籍人员优先的政策，取消失业登记中对非户籍员工设立的不公平的条件和门槛。在就业援助方面，尽快把非户籍失业人员纳入政府的就业援助范围，享受就业援助的有关政策。在对失业人员的创业援助方面，非户籍失业人员应尽早享受与当前户籍失业人员同等的创业援助等。

（五）加大政府职业指导、职业介绍等就业公共服务的供应

实践证明，在政府提供的就业公共服务中，职业指导、职业介绍和职业培训对再就业群体来讲，是最直接有效的服务。目前深圳市在这方面，财政投入太少，有关部门提供的服务无论数量还是质量，与实际需求都相差甚远，尤其是常住人口中非户籍再就业员工的覆盖率太低，应当尽快制定深圳就业公共服务发展的建设规划，加快发展政府提供的公益性的职业指导、职业介绍和职业培训机构。

十六、促进教育公平、均衡，实现深圳教育现代化

经过多年的努力，深圳的教育事业从学前到高等教育都有了迅速发展，教育的质量和水平显著提高，与国内特大城市的差距在缩小。但是，由于深圳人口增长过快，教育资源仍然不能满足市民的需要。教育是深圳经济社会均衡发展的短板，除了继续加大投入，促进各个阶段教育质量和水平继续不断提高外，深圳近期应该在教育的公平、均衡、普惠方面进行改革创新和政策调整，促进教育的公平均衡和普惠，使在深圳生活的每个孩子，不论出身、不论贫富、不论户籍，都有公平受教育的机会，逐步实现深圳教育的现代化。

（一）清除对非户籍常住居民子女接受义务教育的不公平待遇和不合理门槛，使深圳每户常住家庭的子女都能平等享受国家九年义务教育

根据我国宪法规定，义务教育是国家、社会、家庭必须予以保证的国民教育。深圳市为落实非户籍居民子女的义务教育，曾出台了所谓“1+5”文件，设置了非户籍市民子女接受义务教育的门槛，解决了大部分非户籍深圳市民子女的义务教育问题。

据有关方面初步估计，大约还有35万个在深圳生活的儿童没有享受包括免收学费和学杂费在内的义务教育政策。因此，建议调整2005年8月1日深圳市政府125号文中针对深圳非户籍人员子女申请接受义务教育的有关规定，包括父母在深连续居住1年以上，提供有效房产证明和购房合同以及租房合同等，调整为以常住人口统计为标准，凡是符合常住人口统计标准的在深圳常住的居民的子女都有条件申请接受义务教育的权利，政府有关部门有满足这些子女接受义务教育的义务和责任。

（二）公平普惠发展学前教育，把政府直接创办的幼儿园一律转为社会办园

目前在深圳1 489所幼儿园中，有63所政府有关部门直接或间接创办的公办幼儿园。这些公办幼儿园享受政府的特殊政策和支持，幼儿园员工工资由政府直接发放，办园成本低，收费标准低，教育质量好。但是这些公办幼儿园主要是为部分特殊社会群体提供学前教育服务，普通深圳市民的子女无法入园，这显然对深圳绝大多数市民来说是极大的不公平。鉴于深圳目前的经济发展水平还没有达到将学前教育纳入义务教育的程度，为了公平发展学前教育，建议将现有60多所政府办的幼儿园与政府有关部门脱钩，改为社会办园，政府有关部门不再给少数幼儿园直接或间接的支持，而是将政府投入的所有资源，按照统一标准公平地补助普惠到所有幼儿园。

（三）取消少数社会群体子女在义务教育方面的特权

在深圳发展的不同时期，或者为了照顾特定群体的利益，或者为了吸引或留住特定人才，或者为了促进某些产业的发展，政府制定了一些针对特定群体在子女义务教育入学、升学方面享受优先权或其他的政策。这些规定同教育公平和公平共享深圳的目标是相背的，对绝大多数深圳市民是极不公平、不合理的，因此，建议市政府清理历史

上出台的与教育公平原则相违背的有关政策，取消少数群体长期享有的子女教育方面的特权。

（四）均衡发展优质义务教育，缓解择校和学位房发展势头

随着深圳市民生活水平的提高和对子女教育的日益重视，优质的教育资源日益短缺，择校风气日益严重。与此相适应，中心区的学位房房价已经成为深圳房价快速上涨的引领者，这种情况对深圳的教育公平产生了严重挑战。为此，深圳应在继续加大学位供应的同时，均衡配置义务教育办学资源，引导优质教育办学资源逐步从中心城区向外围区域扩散。同时支持中小学各校通过联盟化和集团化，带动普通学校教育质量和水平的提高，推动优质教育资源全市共享。政府教育主管部门应围绕义务教育公平、均衡、共享的方向，深化教育管理体制改革，借鉴台湾、香港、新加坡等地的经验，探索对中小学校按照统一教学质量要求，统一配置硬件标准，统一教师的待遇标准，统一配置教师资源，真正逐步实现义务教育公平均衡发展，从根本上解决义务教育择校和学位房昂贵的问题。

（五）分类分步推进普通高中免除学杂费，力争在全国率先推行12年义务教育

延长义务教育年限已经成为世界基础教育的普遍现象。台湾前几年已经实施了12年义务教育，国内一些城市也在探索实施12年义务教育，深圳应当有条件率先延长义务教育的年限，实施包括高中阶段在内的12年义务教育。为此，深圳落实好国家“异地高考”的要求，应当扩大普通高中办学规模，优化普通高中布局，分类分步推进普通高中免除学杂费，高水平普及高中阶段教育，为实施12年义务教育创造条件，真正使深圳成为教育现代化示范市。

十七、切实解决“看病难”“看病贵”问题，让全体市民公平共享健康深圳

解决广大市民“看病难”“看病贵”问题是共享深圳面临的严峻挑战。虽然市政府经过多年努力，使全市医疗卫生事业得到很快发展，医疗服务水平得到了很大提升，但是“看病难”“看病贵”的问题始终没有得到很好的解决，成为市民最不满意的民生问题之一。要通过改革创新，采取多种措施，切实解决“看病难”“看病贵”问题，实现医疗服务的公平共享。

（一）多种渠道解决“看病难”问题

一是将医疗卫生事业发展的重点向下沉。这些年，“看病难”的最重要原因是医疗服务事业发展过于向大医院倾斜，而轻视基层医疗卫生服务的理念、体制、政策。要改变纯粹以大医院及其床位多少为标准，在各区建设大医院的做法，减少新建三级医院，不再修高端的宾馆式豪华型医院，而把大量的投入向下沉，由建设大医院调整为发展基层医疗服务机构，特别是要大力加强社区健康服务中心的建设，切实解决现有社康中心的业务用房、经费开支、医护人员报酬、医疗设备等问题，并逐步将现在大医院的有关科室和部分医生转移到基层医疗机构，提升基层医疗机构诊疗能力。

二是将医疗卫生事业的发展向外扩展，加快原特区外各区医疗基础设施的建设，实行医院建设的均衡布局，原特区内城市中心区不再兴建公办的医院尤其是大医院，引导中心城区外的广大市民就近看病。

三是将医疗卫生事业全面向社会开放，大力支持民办医院的发展，取消民办医院在数量、等级、规模、选址距离、设备配置等方面的限制，落实好扶持社会办医的各项政策，将符合条件的社会办医机构全面纳入医保定点范围。

四是建立各种医疗机构“不分公私、不分大小、不分区域、互联互通、无缝对接”机制，逐渐形成“基层首诊、分级诊疗、专全分治、双向转诊、上下联动”的医疗格局，使广大市民“小病在社会、大病进医院、康复回社区”，让市民看病便捷高效，切实解决“看病难”的问题。

（二）多种方式解决市民“看病贵”问题，减轻市民看病负担

一是持续加大政府对医疗卫生事业的投入，大幅提高财政投入占医院收入的比重。在2015年财政补助收入占总收入的比重28.5%的基础上，将其逐步提高到50%左右。要改革“以药养医”“以医养医”体制，改变公立医疗商业化、市场化、追求利润最大化的营利性质。除了政府加大对医院的投入外，建议由财政全额承担全市重大疾病补充医疗保险参保人的年20元的保费，让政府对医疗卫生的投入直接惠及全市人民。

二是改变公立医院大型医疗设备分散管理方式，由市医管中心集中管理、统一调配，各医院分散使用，收费统一上缴，遏制过度检查、“以检养医”的现象，减轻不必要的检查给病人带来的经济负担。

三是深化药品采购制度的改革，整治药品招标中的腐败和不正之风，消除药价虚高的现象。通过公开竞争优选大型药品经销企业，对全市公立医院药品集中采购，组织企业定点生产，定点采购，集中配送，大幅压缩药品流通环节，降低药品采购成本和公立医院药品销售价格，有效降低市民看病费用。

四是建立深圳医疗救助制度。针对少数低收入弱势群体，建立医疗救助制度，为这些贫困人群减轻患大病后需要自付的经济负担，使深圳的医疗卫生事业更好地体现公平共享、包容发展的要求。

十八、大规模增加户籍人口比重，尽快让深圳的非户籍常住市民成为真正的深圳人

户籍管理制度是计划经济遗留的产物，目前世界上只有我国和朝鲜实行户籍管理制度。户籍管理制度在历史上虽然对社会的治安管理、基层管理发挥了一些作用，但总体说来，户籍制度造成了严重的社会不公平，加大了社会分配差距，割裂了社会各阶层，带来相当多的社会矛盾和社会问题，是一项与现代文明社会发展方向相背离的管理制度。虽然中央和国务院多年来一直高度重视户籍制度的改革，但由于受地方利益和既得利益群体的影响，全国户籍制度改革缓慢。由于户籍管理制度是国家统一的社会管理制度，在国家未取消户籍管理以前，深圳单独取消户籍管理也是不可能的。但是从长远来看，深圳应该加大户籍改革力度，为国家最终取消户籍制度进行探索，提供经验。深化深圳户籍制度改革需要从两个基本面推进。

（一）实现公共服务公平性和均等化，使常住人口中户籍与非户籍人口享受同样的政府提供的公共服务和公共产品

根据国务院户籍改革的目标，到2020年，稳步推进城镇基本公共服务覆盖全部常住人口，因此，深圳市政府各部门应采取切实的措施，认真清理乃至取消对非户籍的常住人口的不公平歧视政策。

（二）扩大户籍人口规模

到2020年，将近800万非户籍常住人口分批分期转为户籍人口，使户籍人口占整个深圳市管理人口的50%左右。为此，深圳各级政府需要转变执政理念和发展观念，纠正在户籍改革中的错误认识，从国家大局出发，把涉及近800万深圳市民的切身利益的户籍改革切实做好。

——把常住人口中的非户籍人口转为户籍人口，不违背中央国务院关于户籍改革和人口管理的基本原则和基本要求。国务院在户籍改革的规定中，提出的在户籍改革中要严格控制特大城市的人口规模的原则，主要是防止大量的农村人口过分转移集中在特大城市。但深圳户籍改革的目标是把已经在深圳定居、工作多年的非户籍常住人口转为户籍人口。这种改革是在保持现有城市规模下对人口结构的调整，不是吸引没有在深圳工作和生活的大量内地农村人口转为深圳户籍，进而扩大深圳实际管理人口的规模。2011年以来，深圳的经济增长进入中高速发展阶段，常住人口进入平稳低速增长阶段，其中2011—2013年深圳常住人口增长率均未达到1%，说明深圳市的常住人口规模趋于稳定，因此，把常住人口中非户籍人口转为户籍人口的户籍改革，不会扩大深圳的城市规模。

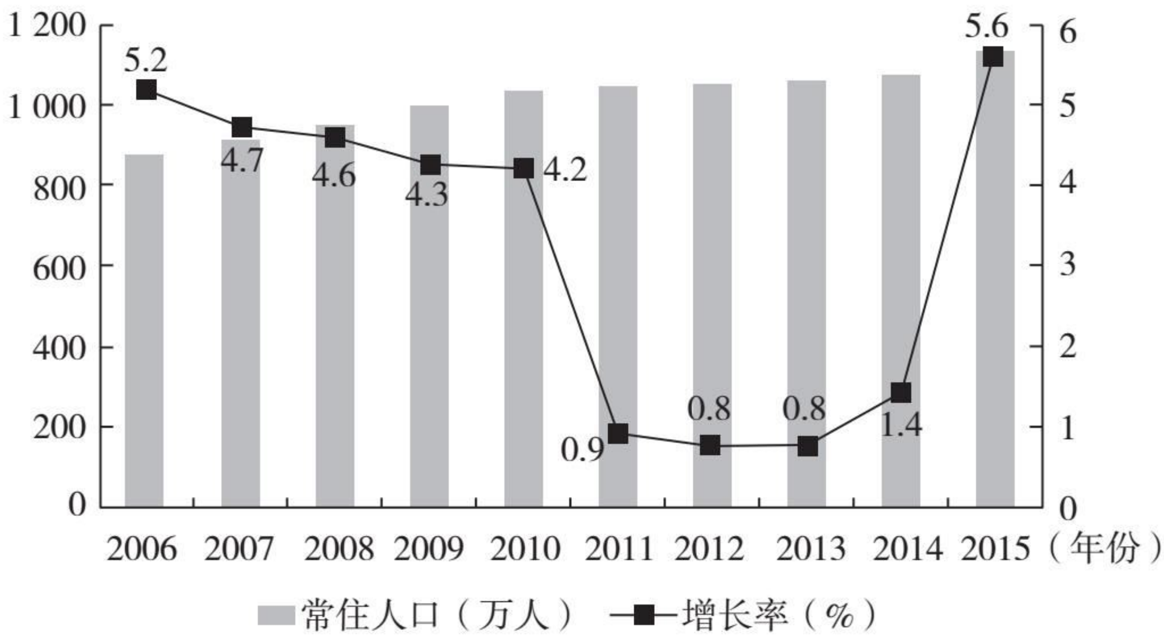


图5-12 2006—2015年深圳市常住人口情况

数据来源：历年深圳统计年鉴

——把常住人口中的非户籍人口转为户籍人口并不影响深圳的活力。实际上，经济中心城市的活力、辐射力程度主要取决于流动人口的数量和结构。流动人口越多，城市经济活力越强，城市经济的辐射

作用越大。深圳近2 000万实际管理人口中，有600万左右为流动人口，其中150万至200万是商务、旅游、短期培训等流动人口。深圳将非户籍的常住人口转为户籍人口，不会影响流动人口的数量，也不会影响深圳经济的活力。

——把常住人口中的非户籍人口转为户籍人口也不会从根本上影响深圳的人口质量和素质。深圳的户籍政策基本上是有关部门以人才为目标、以学历为依据、以大专毕业为标准而制定的，把深圳非户籍人口中400万左右高中毕业、900万初中毕业的广大劳动者，以及410万技术人才基本上排除在人才和相应的户籍人口之外。虽然这些年实行了所谓劳务工“积分入户”的政策，但能通过“积分入户”转为户籍人员的非户籍员工是极少数。实际上大学毕业生是人才，几百万在制造业、服务业岗位工作的中专毕业生、技术工人同样是人才，常住人口中非户籍员工平均受教育年限为12年，他们有相当多是技术工人，有的已成为深圳制造业的高级工匠，他们是深圳制造业、物流业及服务业的劳动主体。在2008年全球金融危机中，《时代周刊》把全球风云人物的荣誉送给深圳几百万劳务工。在深圳历史上有成千上万的劳务工自己成功创业，成为深圳民营企业家的重要组成部分，他们为什么在深圳就不算人才呢？在深圳工作、生活、纳税、缴社保许多年，为什么就不能入深圳户籍呢？

——到2020年基本上将非户籍的常住人口转为户籍人口，深圳市政府的经济实力和财政能力基本上是可以承受的。据有关部门测算，每增加一个户籍人口，政府需要在保障性住房支出、就业支出、教育支出上增加1.16万元。按照2020年将782.99万的非户籍常住人口全部转为户籍人口，政府总共需要支出900亿元，平均每年180亿元左右。2015年深圳总支出5854亿元，按财政总支出每年增长10%计算，2020年当年深圳地方可支配的市财政总支出9 421亿元，增加户籍人口所需要增加的财政支出只占全年财政总支出的不到2%。

要实现2020年将非户籍的常住人口基本上转为户籍人口，必须重新审视和大幅调整深圳现有的人口政策和户籍政策。

首先，要调整政府“十三五”规划中的人口政策。根据深圳市“十三五”规划的人口发展目标，2020年深圳力争户籍人口550万，比2015年仅增加195万，其中现有户籍人口的自然增长为40万人左右，机械增长140万左右。据有关部门预测，2020年深圳常住人口达到1 480万人，如果按照深圳市“十三五”规划的人口发展目标，2020年深圳户籍人口占常住人口的比例为37.1%，与2015年户籍人口占常住人口的31.2%相比，仅仅提高了5.9个百分点，显然，这样的人口发展和户籍改革目标与国家关于户籍改革的原则和共享深圳的目标相差甚远。

其次，要调整现有深圳入户的基本政策，将“积分入户”制改为条件制，凡是符合政府制定的条件和门槛的一律入户。现有的“积分入户”政策存在很多弊病，不仅门槛高，而且不公平，“积分入户”政策实施以来，通过“积分入户”而进入深圳户籍的人数很少，不能满足户籍改革的实际需要，应该进行相应的改革和调整。

最后，要大幅降低入户的门槛和条件。按照现在的条件和门槛，“十三五”期间机械增长的140万户籍人口当中，大专以上的人才引进为80万，这说明，对现有非户籍的常住人口基本没有打开大门，因此应降低标准和门槛。一是将大专毕业的学历人才降到高中、技校以及技能型人才，从而将深圳非户籍人口中的400万高中毕业生和410万左右的技能人才纳入门槛，给他们一个公平的环境和条件；二是在步骤上可以将在深圳连续缴纳社保10年作为入户的条件和门槛，这样既能解决已经长期在深圳工作生活的常住人口的户籍，也能给现有未达到10年缴纳社保标准的常住人口以良好预期和希望。

十九、控制和降低房价，让青年人充满希望，圆中产阶层一个“安居梦”

深圳的高房价给经济发展、市民生活水平、收入分配差距等带来一系列严重后果和深远影响，对不同社会群体来说，除了给低收入困难家庭带来极大伤害外，对青年人和中产阶层影响也是深远的。青年人绝大多数处于中低薪酬水平，高昂的物价使他们依靠工资收入买房的期待成为泡影，他们对深圳的高房价充满无奈和茫然。不少大学毕业生就业时选择远离深圳，少数年轻人因房价已经弃深圳而去。中产阶层基本上无法享受政府的住房保障，而高昂的房价侵吞了他们的终身积蓄，降低了生活水准，使他们成了一辈子的“房奴”。青年人是深圳的希望，中产阶层是现代社会结构的主体，因此，控制和降低房价，使青年人充满希望，圆中产阶层一个“安居梦”，是未来深圳市政府的重大责任，也是缩小收入分配差距、建设公平共享深圳的重大课题。

深圳如此高的房价的主要原因是深圳市政府追逐GDP、地价收入、房产税收等自身利益的驱动。10多年来，深圳市政府不仅基本上没有实现过向社会公布的年度保障性住房建设、分配的计划和目标，更重要的是，在房价急剧暴涨的情况下，控制房价的态度不坚决，缺乏担当，未能及时果断出台控制房价的有力措施，错失控制房价的最好时机。尤其是2015年上半年，在深圳房价已经暴涨40%左右的严峻形势下，市政府不仅未采取任何措施果断进行调控，还通过提高前海土地的拍卖价格，屡屡刷新深圳“地王”纪录，造成了2015年深圳房价的严重失控。直到2016年初，深圳房价已经比2015年同期上涨了近一倍的情况下，在国家的统一部署下，市政府才采取了一些措施，使房价的暴涨势头得到了控制，但此时已经错失了控制房价的良好时机。为了控制好房价，建议采取以下措施。

（一）把房价控制和逐步控制到2015年初的水平，作为政府的调控目标和重要责任

在持续调控房价问题上，政府要坚持打击过度炒房的政策不动摇，改善市场供求矛盾的各种措施不松手，坚决防止深圳房价再度大幅反弹，并力争经过几年的调控和供求关系的改善，使深圳房价理性回归到2015年初深圳一手商品房价格每平方米3万元左右，使深圳的房价收入比从目前的27倍左右降低到20倍左右，减轻中等收入群体购房者的负担，使绝大多数中产阶层能够圆“安居梦”。

（二）市政府要启动问责机制，确保实现“十三五”期间供应30万套人才安居房的承诺

深圳市政府2016年出台了《关于完善人才住房制度的若干措施》，承诺在“十三五”期间建成不少于30万套、主要供应大学学历以上青年人的人才住房，并专门成立市人才安居集团，这是市政府对全市人民的庄严承诺。因此，不管未来几年深圳市领导如何变化，市政府都应该坚持不懈地完成这一目标，兑现对市民的承诺，接受人大、政协、媒体和全市人民的监督，每年每季定期向社会公布人才安居房的建设进度。在2020年召开的市第七次人民代表大会上，应该向全市人民报告30万套人才安居房的建设和分配情况。达不到30万套人才房建设目标，应启动问责制，追究有关方面和人员的责任。这样才能使深圳的青年人才突破困境，对深圳的未来充满信心和期望。

二十、让所有常住市民公平享有和承担参与社会管理的权利和义务

“来了就是深圳人”，所有深圳人，不管是户籍人口、常住人口，都应该既是深圳的建设者，也是社会管理者，都有平等参与深圳社会管理的权利和义务。但是事实上，长期以来，由于户籍制度的限制，深圳的社会基本上是由户籍人口管理着，70%的非户籍常住人口基本

上被隔离在社会管理体制之外，被剥夺了平等参与社会管理的权利，在深圳的社会管理体系中实际上处于被管理的地位。

在社会管理方面，深圳虽然从2011年开始探索非户籍外来劳务工参与基层选举，有个别非户籍常住居民当选了区级人大代表，但多年来，非户籍代表在区级人大代表中仅占4%左右，在市级人大中几乎没有非户籍常住居民的代表。他们基本上无法行使各级人大代表的选举权和被选举权；由于公务员考试对户籍的要求，他们难以通过正当的竞争方式进入各级公务员队伍；在事业单位工作的非户籍人员，由于户籍的限制，往往也只是作为临聘编外人员，从事着最繁重的工作，拿着比户籍员工和编制内人员低得多的工资；他们在基层社会管理体制中，往往不能从事管理岗位，只能从事辅助性的保安、雇员、临聘人员、协管员等工作繁重、工资微薄的岗位；绝大多数非户籍劳务工分散参与非正式的社团组织、同乡会等，很少人成为各级工会、共青团、妇联等人民团体成员。他们在深圳不仅是经济领域的弱势群体，也是政治和社会管理方面的弱势群体。

习近平同志指出：共享发展就是共享国家经济、政治、文化、社会、生态各方面的建设成果，全面保障人民在多方面的合法权益。因此，共享深圳不仅是经济上保障深圳全体人民尤其是常住人口共享经济发展的成果，而且应该包括在政治上尤其是社会管理上让全体深圳人享有平等的权利和义务，使他们成为推动深圳经济发展、社会管理和政治文明的一支重要力量。近期，首先应该注意以下六个方面的问题。

第一，在基层管理组织中，包括在居委会、业委会以及社区的各种社会组织中，非户籍常住人口应当有平等的选举权和被选举权，并在组成结构中，占有与非户籍常住人口相匹配的比例。

第二，在各级人大代表的选举中，非户籍常住人口应有平等的选举权和被选举权，并在各级人大代表的结构比例上，近期起码应占1/3以上，以便更好地在人大的舞台上反映他们的合理诉求，维护他们的

合法利益。在各级政协中，建议设立非户籍常住人口功能组别，给予他们平等参政议政的权利。

第三，在各级公务员的公开招聘中，包括各类公务员和政府雇员的招聘中，取消深圳户籍的门槛，使几百万非户籍常住居民有平等的机会参与公务员队伍的竞聘、录用和选拔，有机会成为公务员队伍的组成部分，参与深圳各级政府的管理工作。

第四，在教育、卫生等市、区各个层次的事业单位招聘中，取消对非户籍深圳居民的限制，并实行同工同酬、同岗同酬，取消对非户籍人员的岗位、薪酬方面的不公平甚至是歧视的政策。

第五，市、区各级工会、青年团、妇联等人民团体，作为党和群众联系的桥梁和纽带，应当把非户籍的广大深圳市民作为重要的联系和服务对象，吸收更多的非户籍市民加入各级各类人民团体，使各级人民团体更具有代表性、广泛性。

第六，鼓励和支持非户籍的广大市民，依法成立各类社会组织，取消对社会组织在筹备、注册、运作过程中，在发起人、举办人、法人代表等方面对深圳非户籍市民的限制等。

---

1. 《核心话题是认真对待地方债扩张风险的时候了》，http：//finance.ifeng.com/a/20160131/14199957_0.shtml。
2. 按3.5%个人所得税率计算。
3. 不含我市未开征和已停征以及中央、省直属单位直接在深圳征收的中央收入项目。
4. 《将高薪养廉进行到底，香港公务员本年度提薪方案出台》，http：//www.thepaper.cn/www/resource/jsp/newsDetail_forward_1250150。
5. 《新加坡：政府与国民分享财政盈余》，http：//news.xinhuanet.com/banyt/2006/09/12/content_5081096.htm。
6. 《澳门政府又发钱 永久居民每人8000澳元》，http：//www.qianzhan.com/qzdata/detail/307/130702-67ec9328.html。
7. 《香港将向每位成年居民发放6000元港币》，http：//news.163.com/11/0302/11/6U4SISGU00014JB6.html。

第四节

实现共享深圳的保障措施

一、以共享深圳为目标，全面深化各项重要领域的改革

公平共享深圳的建立，不仅仅是政府公共政策调整的技术问题，实际上是涉及经济、社会、政治等很多领域的全面系统性改革，而且由于改革涉及现有利益格局的重大调整，政府和社会重要资源的重新分配以及政府职能的真正转变，其中一些方面改革的难度并不比过去几十年小，正如邓小平同志所讲的，“发展起来以后的问题不比不发展时少”“解决这个问题比解决发展起来的问题还困难”“要利用各种手段、各种方法、各种方案解决这些问题”，否则，“发展下去，总会有一天出问题”。[注]因此实现公平共享、包容发展的过程，也是一个全面深化改革的过程。

党的十八届三中全会以来，在中央的顶层设计和统一部署下，全国全面深化改革取得阶段性成果。然而作为改革开放先行先试的经济特区，深圳近几年在全面深化改革大潮中，乏善可陈。造成这种局面的原因，除了客观上中央采取了顶层设计、依法改革的改革部署，为地方的自主改革留下的空间较小以外，主要是深圳的干部已经失去了敢闯敢试的勇气和担当，普遍存在不敢改、不愿改、不会改的现象，对深圳未来的改革迷失了方向。

在未来深圳全面深化改革中，除了下决心解决不敢改、不愿改的问题，还要进一步明确改革方向和坐标，解决好不会改的问题。为

此，建议把实现公平共享作为深圳未来改革的新方向、新坐标，围绕影响实现公平共享包容发展目标的主要领域，围绕深圳市民在公平共享方面的关心、期待和愿景，围绕在公平共享方面市民反映最强烈、最突出的问题，在政府转变职能、财政税收体制、户籍制度、分配体制、社会保障体制、社会福利制度以及教育、卫生、住房等方面大胆改革创新。

实现公平共享所需要的这些改革，基本上都涉及现有利益格局，实际上是一场深刻的变革或革命，难度很大，需要解放思想、更新观念，敢于突破现存既有利益格局，敢于冲破不同利益群体对改革的影响乃至阻挠。市委、市政府制订的改革年度计划，要改变形式主义的官样文章，明确每年改革的具体目标和重点，力争每年在改革上都要有所突破，使深圳市民每年在公平共享方面都有实实在在的改革获得感。今后不管深圳的领导人如何调整更替，市委、市政府都应按中央的要求，以共享深圳为改革新坐标，持之以恒，积小胜为大胜，使深圳再次站在中国改革开放的潮头，为国家的改革开放提供先行先试的改革经验。

二、转变政府职能，把经济发展的任务主要交给市场和企业

十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，“政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵”。深圳市政府职能的转变讲了许多年，虽然取得了一定的进展，但总体来讲，市政府仍然没有摆脱以GDP为中心的传统思维方式，政府错位、缺位、不到位的现象仍然严重，政府仍然做了大量应该由市场、企业做的事。尤其是近些年来，强政府、大国企的情怀和思维在政府工作中得到了进一步强化，

政府领导的注意力仍然是招商引资、扩大投资规模，政府工作人员仍然陷于微观经济活动的审批之中，政府部门仍然迷恋于行政审批权力，自我设立了分钱分物的各类大量审批项目等。而市民最关心、反映最强烈的民生问题、公共服务问题、公平正义问题、分配共享问题等应该由政府做的事，却没有得到认真解决。因此，如果政府的职能得不到根本转变，实行公平共享、共同富裕的深圳改革开放的初心就难以得到真正落实。

从追求经济增长到追求公平共享，从权力型政府向服务型政府转型，实际上是政府的自我革命。为此，今后深圳各级政府和各部门应该充分发挥深圳几十年改革形成的“市场+民营企业”的巨大活力和潜力，继续保持已经形成的以高科技为主的经济结构优势，创造良好的市场环境，把经济发展、资源配置、结构调整等活动主要交给市场，交给企业，集中力量做好创造公平竞争环境、提供更好的公共服务、促进共同富裕等政府应该做的事。

随着执政理念的转变，建议未来每年人大会议上，市长向全市人民所做政府工作报告中，不再以GDP、工业增加值、财政收入、固定资产投资规模、进出口总额、经济结构调整、科技投入、政府自身的工作等为主要内容，而应以公平共享为目标，向全市人民如实报告全市居民就业情况、收入水平、工资增长、物价水平、社会保障以及教育、卫生、住房保障、社会福利、环境等情况，最大限度地提高居民在公平共享、共同富裕方面的获得感，并接受人大代表质询和全市人民的监督。

三、全面调查民生状况，制定共享深圳的发展规划

共享深圳的建设是一个涉及面广的系统工程，深圳市需要有一个包含目标设计、方针政策、重大措施、保障体系的总体设计和建设规划。虽然近期深圳制定的“十三五”规划中也包含有关民生福利以及社会事业发展的内容，但总体上讲，深圳“十三五”规划中关于共享深圳发展的内容，难以更好地体现共享深圳的建设的总体要求。因此，建议深圳组织有关方面，对涉及共享深圳目标的重要民生问题进行全面系统的调查，并在此基础上出台共享深圳发展规划，并以共享深圳的规划倒逼经济发展规划、城市建设规划以及全面深化改革的各个方面，以促进深圳经济社会的协调可持续发展。为了保持共享深圳建设的严肃性和连续性，建议共享深圳规划在广泛征求全市人民意见的基础上，通过市人大审议并向全社会公布，以保障共享深圳目标的实现。

为了保障和监督共享深圳规划的实现，建议逐步建立以社会为主的对政府执政绩效的第三方评估机制，客观公正地评估政府在实现共享目标上的绩效，不能任由政府各部门自定目标、封闭操作、自我评估、孤芳自赏。在建立第三方的社会评估过程中，政府有关方面不应该以任何方式、任何理由压制社会和市民提出的建设性的意见和批评。

四、调整支出结构，建立符合共享深圳要求的公共财政体制

按照现代公共财政体制要求，政府的财政支出主要应以满足社会公共需要为目标，调节分配、保障民生、促进公平。因此，建立透明公开的公共财政体制是实现共享深圳的重要保障。

长期以来，经济建设是政府的基本职能，这决定了财政支出也必然是以保障经济增长为目标，而忽视为社会提供公共服务、公共产品

的大量民生保障的支出需要。虽然近几年政府在民生方面加大了投资，使民生福利占整个财政支出的比重有所提高，但与共享深圳的要求以及发达国家现代公共财政体制相比仍然有很大差距。在财政支出方面，政府花费了大量的资金，用在支撑庞大的财政供养人口开支方面，用在应当由市场配置资源的竞争性、经营性行业的直接与间接投资方面，甚至用在了城市的形象工程、面子工程方面等。比如，目前深圳财政供养的公务员、事业单位人员以及编外人员达33万人之多，如按每人年均15万元的人头费计算，财政支出每年就将近500亿元；政府每年用于扶持各类竞争性领域产业的基金超过300亿元，每年直接投资于各种经营性发展的基金规模达上百亿元；等等。这些支出必然相应挤占应当用于共享发展的财政资金。

因此，政府应当逐步调整财政支出结构，把财力更多地集中用于民生领域，用于符合共享深圳要求的各类公共设施与公共服务方面，用于完善社会福利、社会保障体系，用于提高居民实际收入，持续增进民生福祉，增进市民共享深圳的获得感。为此，政府首先要控制和压缩财政供养人员的数量和规模，精简机构和人员，合理确定公务员编制，进一步压缩事业单位的编制，大幅减少编外人员，实现机构设置和人员编制的法治化。同时，政府应逐步调整竞争性领域的产业扶持政策，逐步缩小竞争性领域产业基金规模，逐步退出对经营性、竞争性领域产业的直接投资，将经济发展的重点放在提供良好的公平竞争的环境方面，弥补市场失灵，把经济发展真正交给市场、交给企业。

五、用民主法治护航，保障共享深圳目标的实现

共同富裕、共享深圳是全体深圳人民的共同理想，实现这一理想需要发扬人民民主，保障人民平等参与、平等发展的权利，充分调动人民的积极性、主动性和创造性，使深圳的每个人、每个社会群体，

都应当既是共享深圳的参与者和建设者，又是深圳发展成果的共享者。此外，公平共享深圳的建设是一个长期艰苦的任务，在发扬民主、调动全体市民积极性的同时，必须用健全法治来做政治保障。正如邓小平同志讲的，“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变”。[注]在实现共享深圳目标过程中，应以公平共享的愿景凝聚全市人民，调动深圳全体人民的积极性，做到人人参与共享深圳的建设，人人监督共享深圳目标的落实。共享深圳中的重大问题由人民民主决策，共享深圳的成果由人民最终评价。为此，应该积极推进民主法治建设，主动进行政治和社会体制改革，大力促进各类社会组织的发展，大胆探索和建立人人参与、人人监督、人民做主、人民评价的社会主义民主建设的体制机制、方式方法，为共享深圳提供民主法治保障。

40年前，邓小平同志做出了改革开放的重大决策，提出了“一部分地区有条件先发展起来，一部分地区发展慢点，先发展起来的地区带动后发展起来的地区，最终达到共同富裕”[注]的战略设计，并创办深圳经济特区，进行改革开放和市场经济的伟大试验与实践。深圳人民经过10多年的艰苦创业，创造了“速度深圳”的奇迹，20世纪90年代初期已经实现了邓小平同志提出的小康目标，成为先富起来的先行地区，得到了邓小平同志1992年南方谈话时的高度评价，为中国改革开放的社会主义市场经济建设和实现国家现代化做出了历史贡献。

1992年邓小平同志南方谈话时，提出广东要力争用20年的时间赶上“亚洲四小龙”的目标和要求。[注]为此，深圳市24年前制定了深圳20年赶超“亚洲四小龙”的战略规划，提出了一系列赶超目标和重大改革、发展、建设的措施。经过20多年的努力，深圳基本上实现了赶超“亚洲四小龙”的经济发展目标，跨入世界高收入发达国家和地区行列，又实现了“质量深圳”的跨越，可以说深圳人民用自己的辛勤劳动，又一次完成了邓小平同志对深圳经济特区的要求。

党的十八大以来，习近平同志提出两个一百年的中国梦，其中到2020年全面建设小康社会，是中央确定的第一个一百年奋斗目标。“中国梦”是由每个中国人的“梦”所组成的，在30多年“速度深圳、质量深圳”的基础上，再经过若干年的努力，实现共享深圳的目标，可以说是在新的历史时期，深圳这座改革开放先行的城市的“深圳梦”，实现共享深圳的“深圳梦”，是在新的历史时期，深圳为国家实现“中国梦”做出的又一重大历史贡献。我们相信，在中国共产党的领导下，在全市人民的共同努力下，共享深圳的梦想一定能实现！

---

1. 冷溶，汪作玲主编；中共中央文献研究室编。邓小平年谱1975—1997（下）［M］.北京：中央文献出版社，2004，1364.
2. 邓小平。邓小平文选（第2卷）1995—1982年第2版［M］.北京：人民出版社，1994：146.
3. 邓小平。邓小平文选（第3卷）［M］.北京：人民出版社.1993：374.
4. 同上，375.

第六章

将简政放权的改革进行到底㊟

简政放权是深化行政体制改革和经济体制改革的核心，党的十八大以来，党中央和国务院把简政放权作为全面深化改革的“先手棋”和转变政府职能的“当头炮”，采取了一系列改革措施，激发了市场活力和社会创造力，推动了政府治理能力的提升，促进了稳增长、调结构、惠民生，取得了一举多得的初步成效。

深圳早在1997年就率先进行审批制度改革，为全国的审批制度改革和政府转变职能进行了探索，近20年来，先后进行了七轮审批制度改革。尤其是十八大以来，深圳在国务院的统一部署下，在深化审批

制度改革、转变政府职能等方面又做了大量工作，使深圳在全国经济下行的大环境下，保持了经济持续稳定增长，结构不断优化，质量和效益不断提升。深圳在市场环境的完善、市场机制的发挥、市场主体的活力、政府对企业活动的干预等方面，在全国仍有一定的优势，在不少方面仍处于全国领先地位。

但是，简政放权、转变政府职能是一项艰巨和复杂的长期任务，实际上是政府的自身革命，涉及很多深层次矛盾，涉及很多既得权力和利益的调整，涉及政府管理方式的深层变革。目前，深圳简政放权的改革仍处于胶着状态，改革的力度、深度、广度与中央和国务院的要求，与企业和市民的要求，与建立社会主义市场体制的要求，与实现政府治理能力现代化的要求相比仍有很大差距。改革如同逆水行舟，不进则退，慢进也是退。因此，在新的全面深化改革的大潮中，深圳市委、市政府应以壮士断臂的勇气、自我革命的精神、大道至简的智慧来进一步推动简政放权，使深圳在全国深化经济体制改革和行政体制改革中再立潮头，为全国的改革提供新的经验，做出新的贡献。

本章对简政放权涉及的行政许可，非行政许可，政府服务大厅管理的服务事项[注]，政府和社会投资审批，商事登记前、后置审批，政府性基金征收和政府定价的收费，产业类专项资金7个方面几千项事项进行了全面、系统梳理。

国务院确定的深化行政审批制度改革，转变政府职能的基本内容包括简政放权、放管结合、优化服务三个基本方面，受能力和时间所限，本章主要论述简政放权的改革方案，有关放管结合、优化服务方面的改革未有涉及。

---

1. 本章于2015年11月完稿。
2. 未包含在政府各部门内部办理的有关服务事项。

第一节

当前简政放权改革涉及行政职权事项情况

当前深圳简政放权改革涉及行政许可，非行政许可，政府服务大厅管理的服务事项(注)，政府和社会投资审批，商事登记前、后置审批，政府性基金征收和政府定价的收费，产业类专项资金7个方面。具体事项分述如下。

一、行政许可事项

根据深圳市编办提供的数据，截至2015年9月20日，行政许可事项共计535项，涉及24个主管部门，具体见图6-1。其中，规土委涉及事项66项，占比12.34%；卫计委涉及事项66项，占比12.34%；交委涉及事项56项，占比10.47%；市场和质量监管委涉及事项56项，占比10.47%。具体见图6-2。

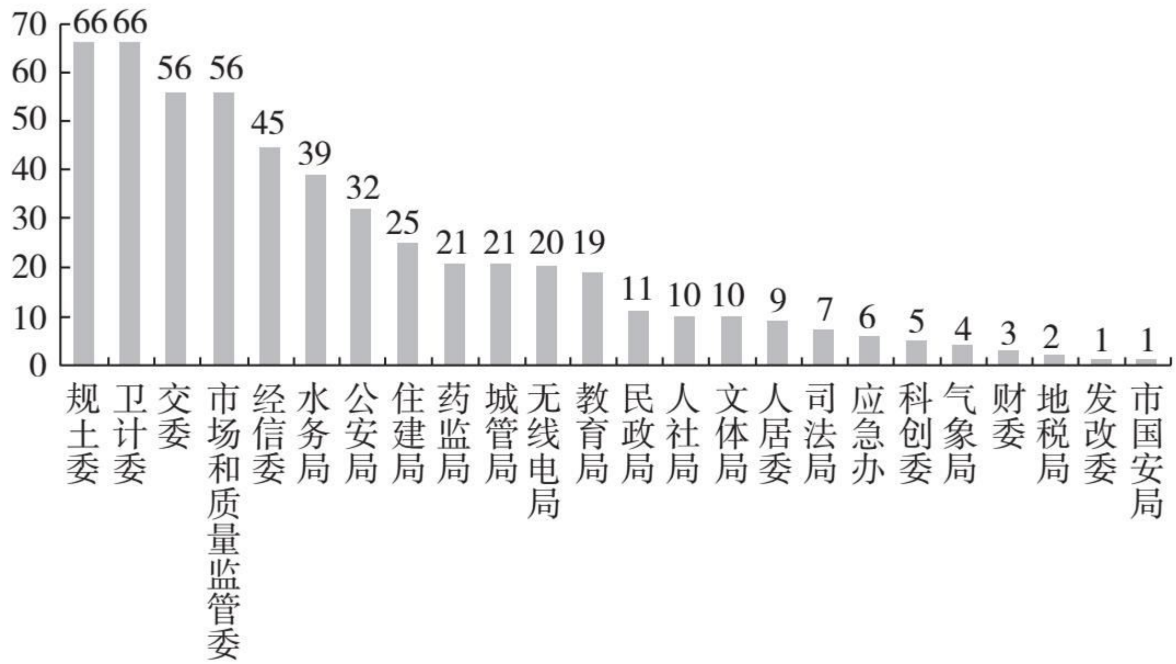


图6-1 行政许可事项分部门统计图

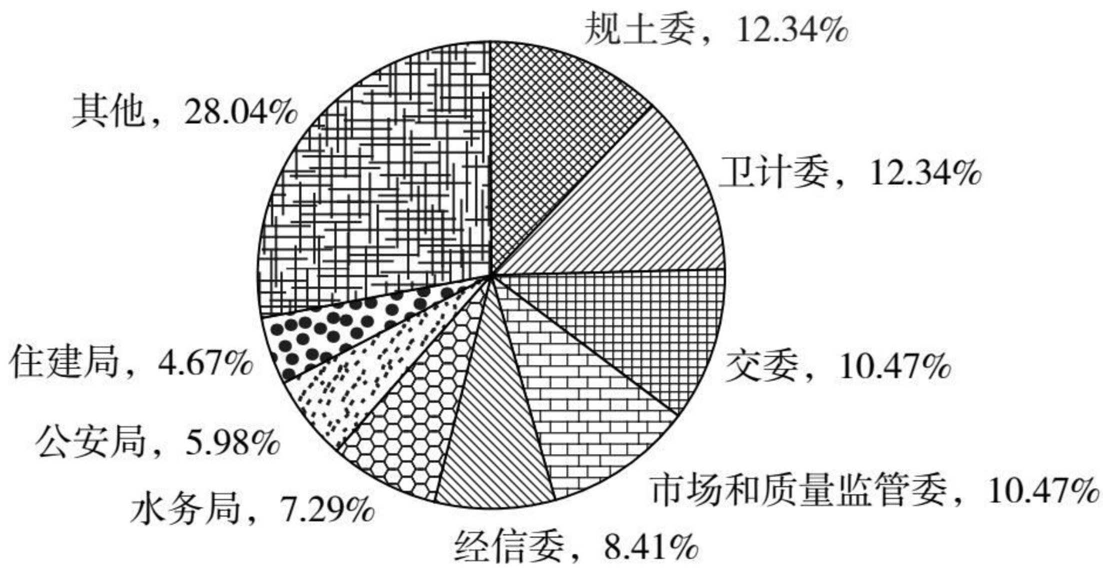


图6-2 行政许可事项分部门统计比例

从行政许可事项内容来看，主要涉及安全类、商事登记类、特种行业的经营许可证、企业资质等。其中，商事登记后置审批的事项最多，共115项，占全部事项的21.5%，如财委涉及的会计师事务所设立

批准，经信委涉及的渔业捕捞许可，人居委涉及的严控废物处理许可证核发等事项；安全类许可事项共49项，占全部事项的9.16%，如经信委涉及的危险化学品建设项目的安全条件审查，人居委涉及的放射性同位素与射线装置辐射安全许可证核发等事项；涉及资质、证书许可事项共45项，占全部事项的8.41%，如规土委涉及的地质勘查资质丙级新设审批，住建局涉及的工程专业承包二级资质核发（含延续），卫计委涉及的“母婴保健技术服务执业许可证”新办等事项。

二、非行政许可事项

根据市编办提供的数据，截至2015年9月20日，非行政许可事项共计191项，涉及19个主管部门。具体见图6-3。其中，公安局涉及事项45项，占比23.56%；科创委涉及事项26项，占比13.61%；外事办涉及事项23项，占比12.04%。具体见图6-4。

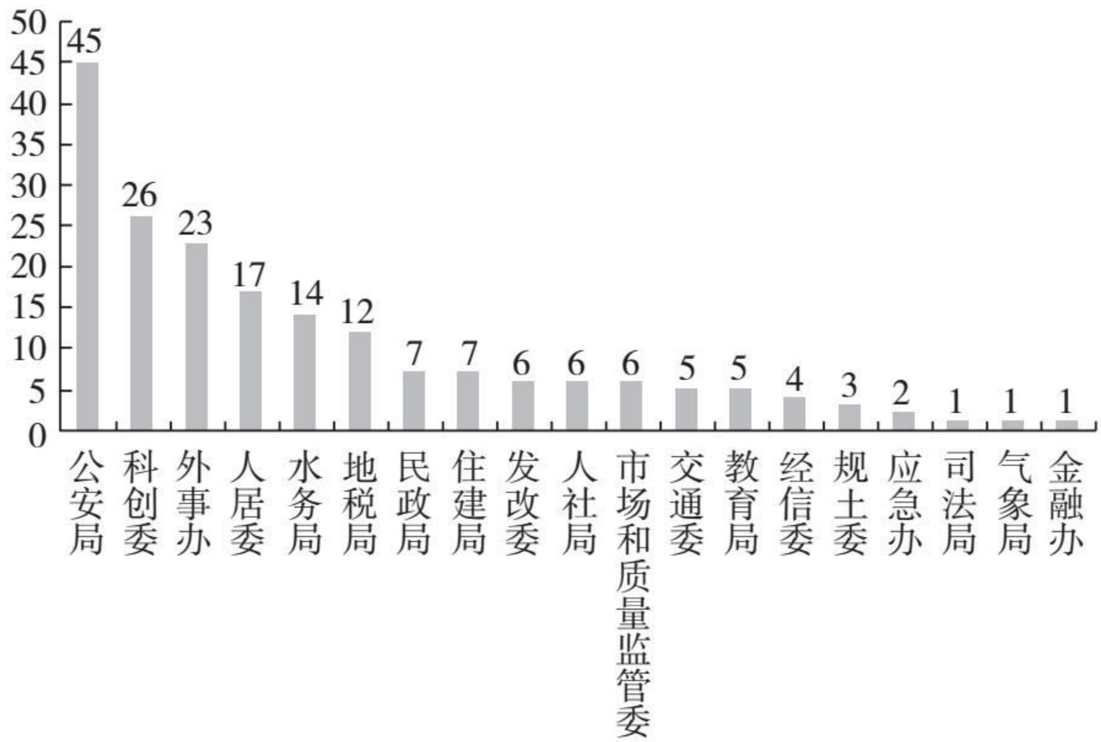


图6-3 非行政许可事项分部门统计图

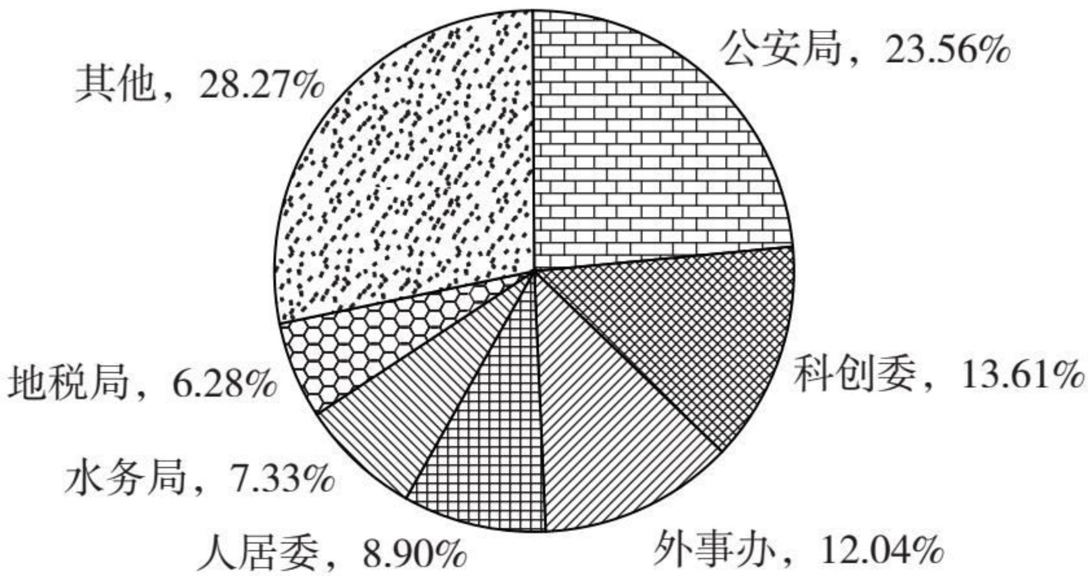


图6-4 非行政许可事项分部门统计比例

从非行政许可事项来看，涉外证件、事项办理的审批事项最多，共60项，占全部事项的31.41%，如公安局涉及的外国人签证延期、换发，民政局涉及的香港居民办理收养登记，外事办涉及的申请因公临时赴港澳审批等事项；涉及产业类专项资金许可的事项共24项，占全部事项的12.57%，如科创委涉及的股权有偿资助等事项。

三、政府服务大厅管理的服务事项

根据市编办提供的数据，截至2015年9月20日，服务事项共计1038项，涉及24个主管部门。具体见图6-5。其中，住建局涉及事项共182项，占比17.53%；规土委涉及事项167项，占比16.09%；经信委涉及事项122项，占比11.75%。具体见图6-6。

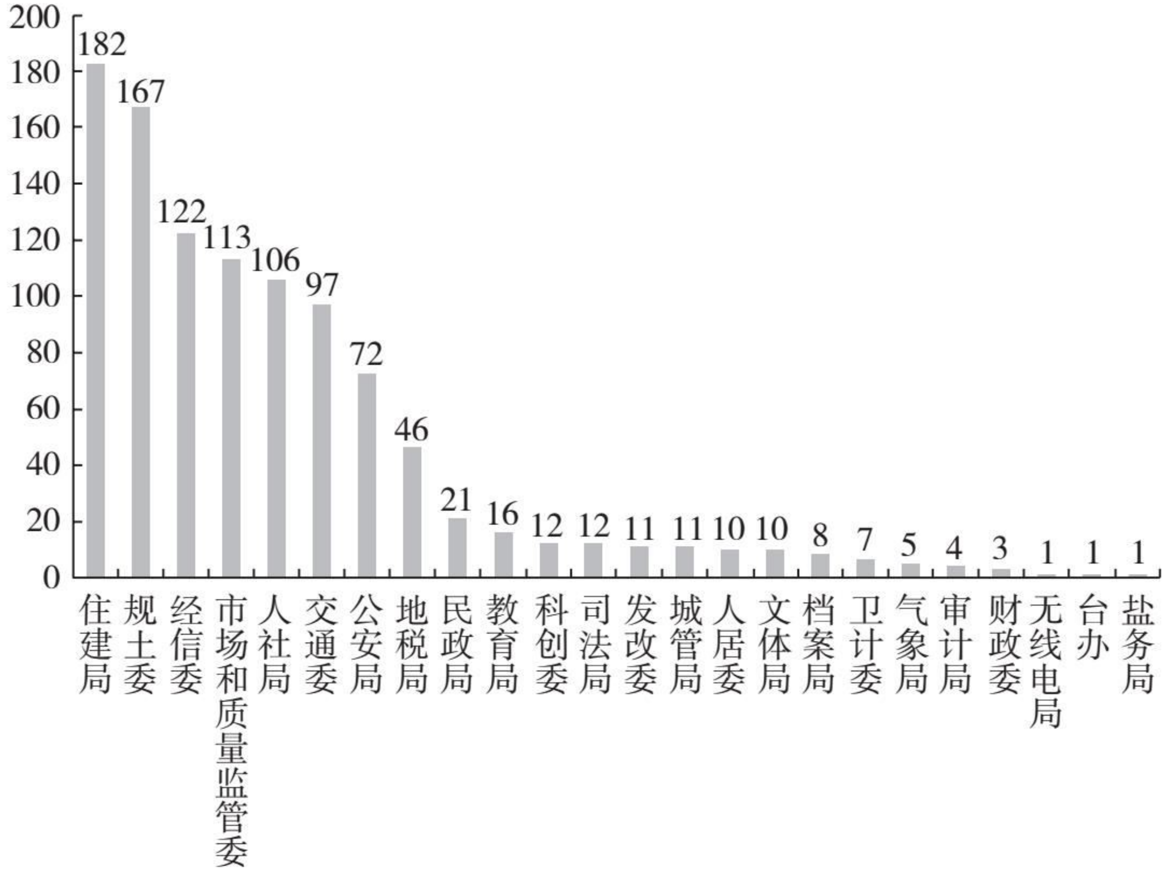


图6-5 服务事项分部门统计图

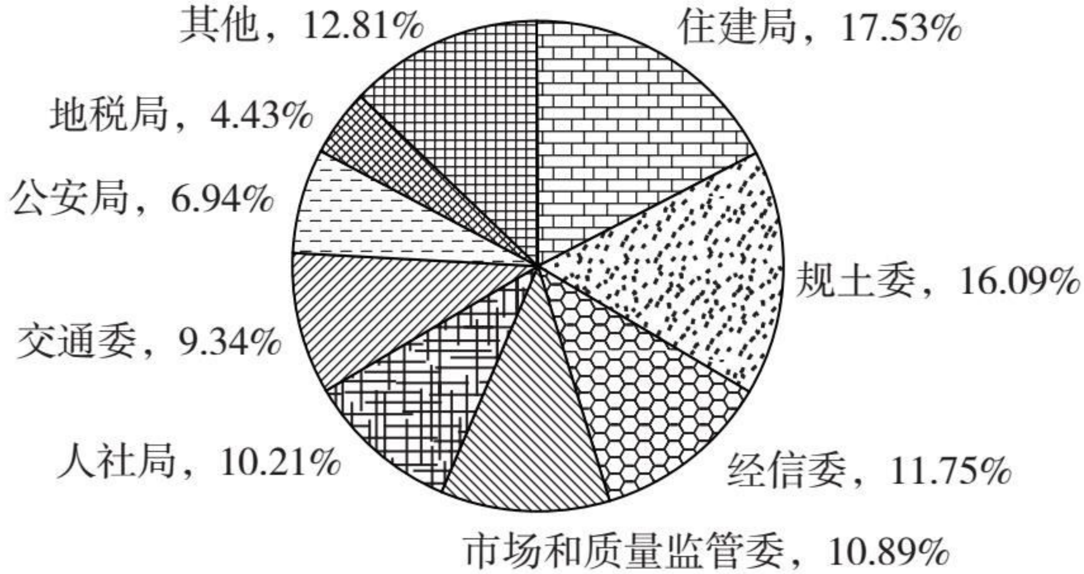


图6-6 服务事项分部门统计比例

从服务事项来看，主要涉及政府产业类专项资金资助审查、企业的资质、社会和个人的证件和事务型登记。其中，涉及产业类专项资金许可的事项最多，共98项，占全部事项的9.44%，这使一些政府部门把主要精力放在对专项资金的审核上，如经信委涉及的专项资金审核达80多项；涉及房地产服务事项62项，占全部事项的6%，如规土委涉及的房地产初始登记、房地产经纪机构备案、申请删除认购书数据服务等事项；涉及资格、资质服务事项55项，占全部事项的5.3%，如住建局涉及的物业服务企业资质证书信息变更初审（二级企业名称变更），规土委涉及的丙级地质灾害治理工程监理单位资质变更等事项。

四、政府和社会投资审批

（一）政府投资项目审批

政府投资项目审批包括市政类投资项目审批和房建类投资项目审批。政府投资项目审批主要有两个问题。

第一，审批时间过长。以市政类投资项目审批为例（具体见图6-7），根据市发改委提供的资料，其审批流程共分7大阶段（至施工许可），涉及事项33项，涉及审批部门12个，审批时间最长可达400个工作日（不包括项目主体单位的前期工作时间）。具体见图6-8。

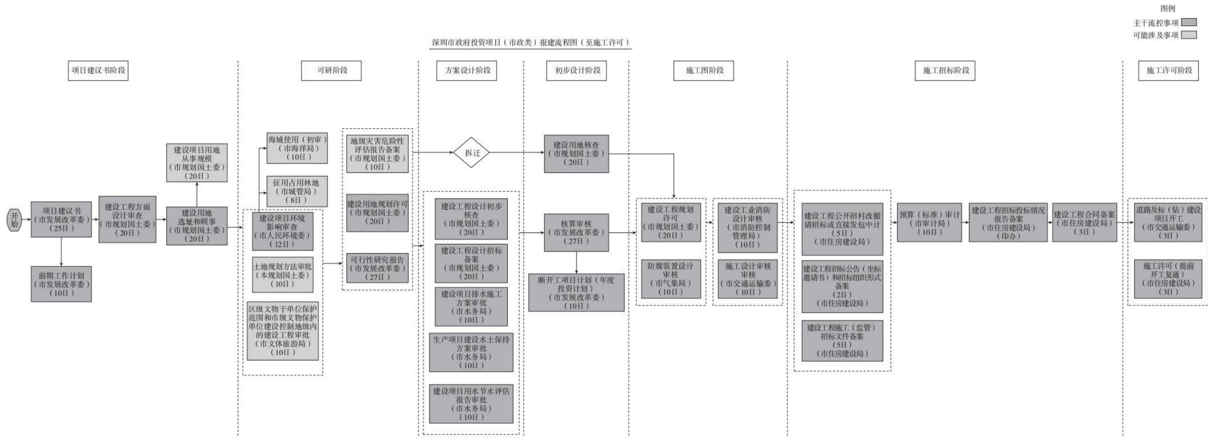


图6-7 深圳市政府投资项目（市政类）报建流程图（至施工许可）

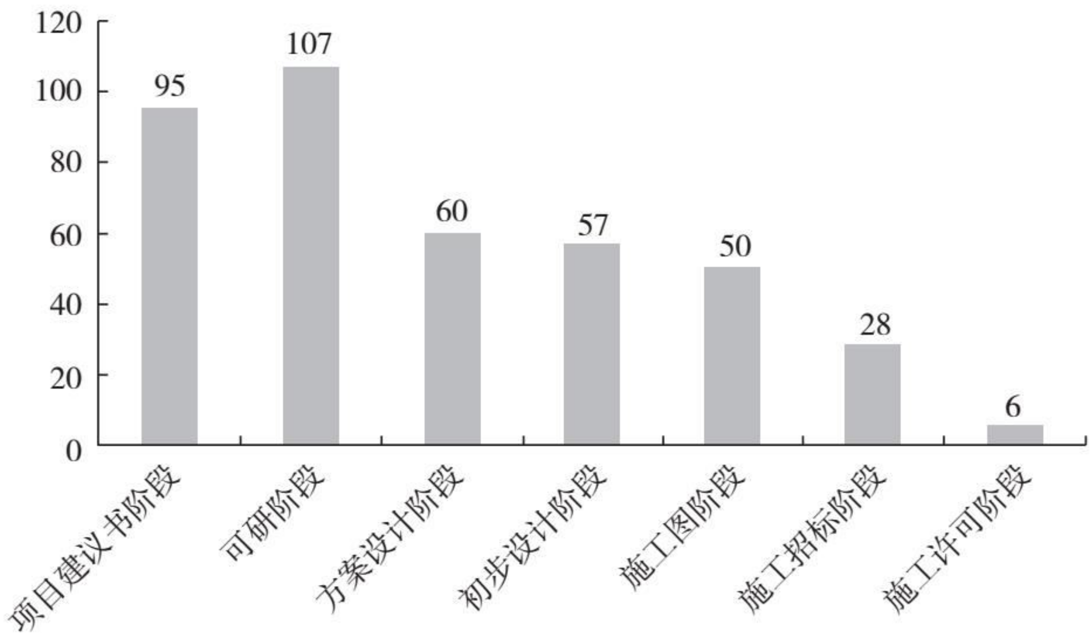


图6-8 深圳市政府投资项目（市政类）报建各阶段审批时间

第二，现行的政府投资建设项目报建程序复杂，审批部门众多，没有充分发挥项目主管单位、建设单位的积极性。如现行的政府投资项目报建流程中，一个项目仅规土部门审批的事项就达10项，包括建设工程方案设计审查、建设用地选址和预审、建设项目用地预审转报、土地复垦方案审批、地质灾害危险性评估报告备案、建设用地规

划许可、建设工程初步设计核查、建设工程设计招标备案、建设用地批准、建设工程规划许可等。

（二）社会投资项目审批

根据市发改委提供的资料，社会投资项目报建审批（具体流程见图6-9）共分4大阶段，涉及事项18项，涉及审批部门9个，审批时间最长可达196个工作日（不包括项目投资单位的前期工作时间）。具体见图6-10。

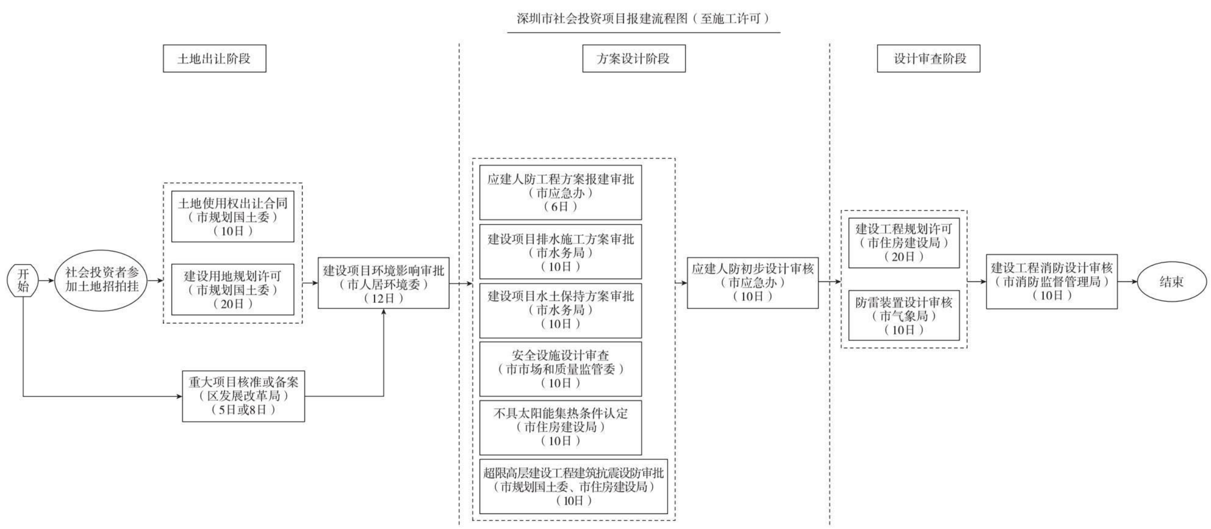


图6-9 深圳市社会投资项目报建流程图

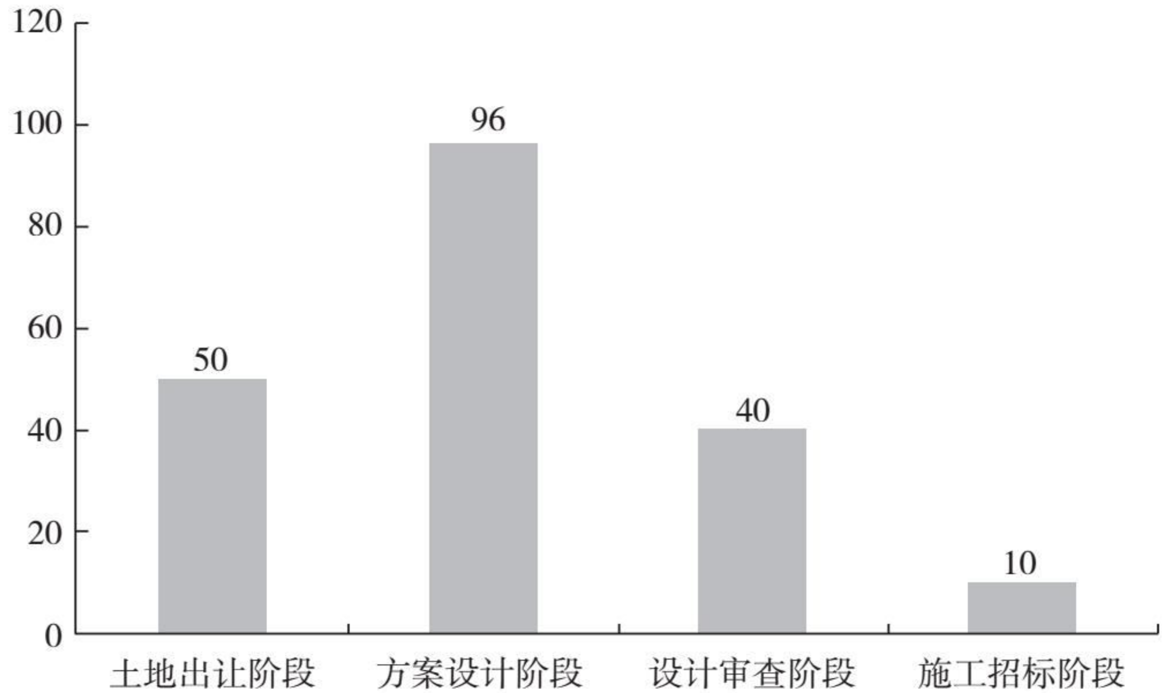


图6-10 社会投资项目报建各阶段审批时间

社会投资项目，其投资主体一般都为民营企业或社会机构，政府在投资建设项目管理中的问题主要有两点。

一是管理了不该管的事，侵犯了社会投资主体的合法权益。社会投资者自筹资金，通过市场方式取得了土地使用权，在土地使用权合同中，已经明确了容积率、建筑覆盖率、绿化率等刚性指标，但在建设中还要花费巨大的人力、物力和财力到各部门去报批本来属于自己权益的事。

二是审批时间长。从取得土地到正式开工，完成整个基本建设程序的报建，一般快则2年，慢则3~4年。

五、商事登记审批事项

根据市编办提供的数据，截至2015年9月20日，商事登记审批事项共129项，其中，前置审批12项，后置审批117项。

前置审批事项中，由国家部门审批事项共7项，由深圳市审批事项共5项，主要涉及类金融机构的审批。

后置审批事项中，由国家部门审批事项共20项，由广东省审批事项共15项，由深圳市审批事项共62项，由各区审批事项共20项。深圳市自己审批的后置事项达82项，占全部后置审批事项的70%，说明深圳市深化商事登记改革的主要障碍不在国家和省有关部门，改革的余地很大。

六、政府性基金征收和政府定价收费

（一）政府性基金征收情况[注]

根据市财委提供的资料，全市政府性基金征收共有9项，涉及海事局、财委、地税局、社保基金管理局和住建局5个部门，2014年征收总额为100.15亿元，2015年1—6月总额为63.37亿元。2014年政府性基金征收总额中，教育费附加征收数额高达46.58亿元，占总额的46.51%；地方教育附加征收额达29.83亿元，占总额的29.78%；残疾人就业保障金征收额达10.08亿元，占总额的10.07%。具体见图6-11、图6-12。

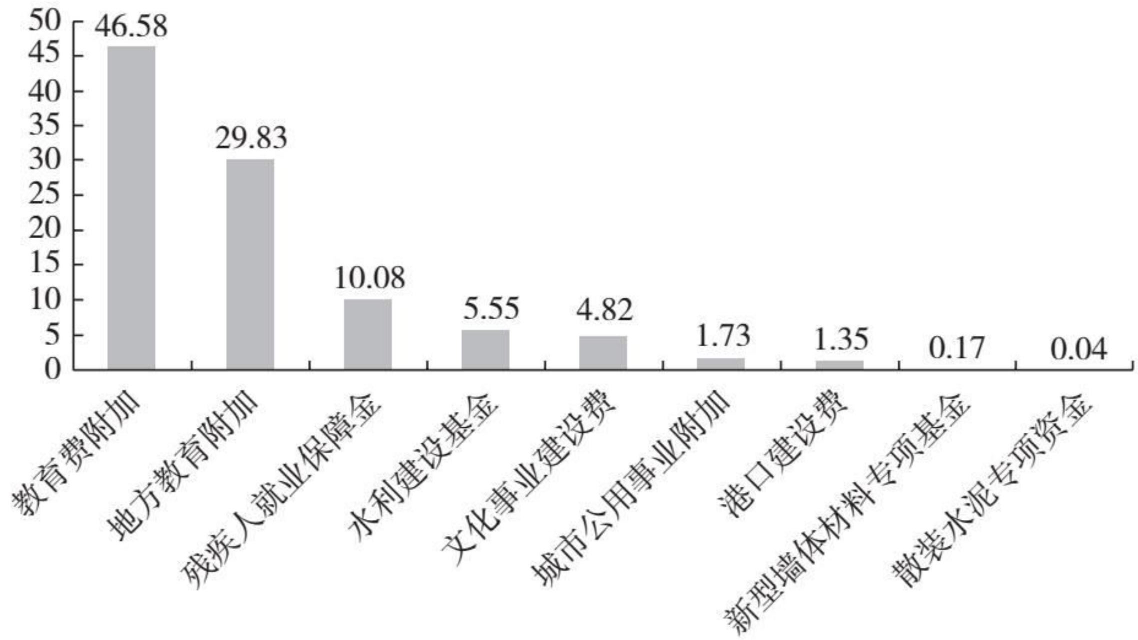


图6-11 2014年深圳市政府性基金征收情况汇总（单位：亿元）

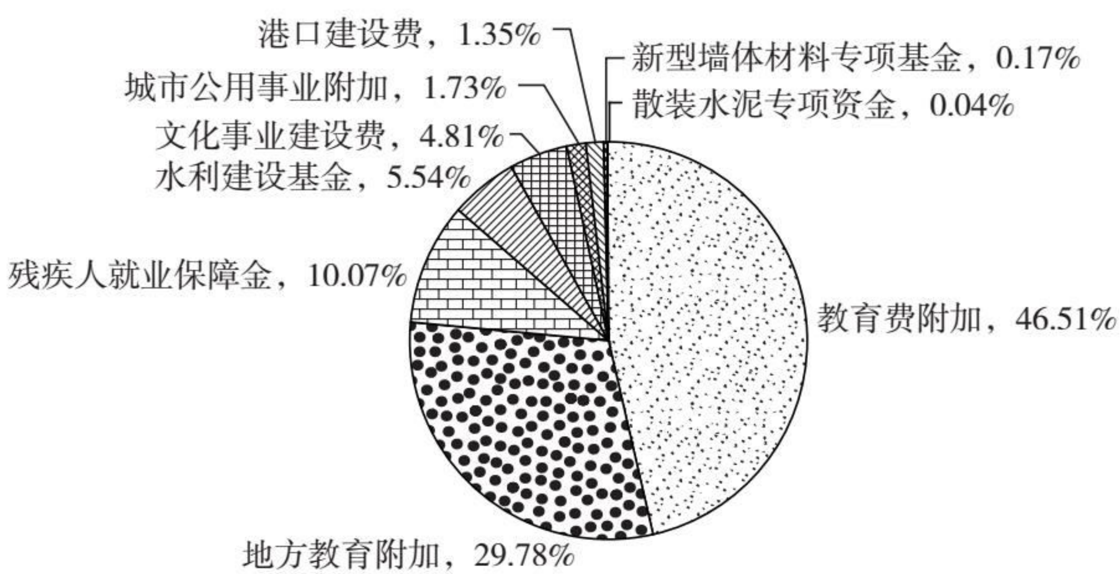


图6-12 2014年深圳市政府性基金各项目征收比例情况

全市政府性基金征收主要有三个问题。

一是部分项目征收费较高，比如教育费附加和地方教育附加每年征收近80亿元，残疾人就业保障金每年征收达10亿元，增加了企业和

其他社会法人的负担。

二是有些费用继续征收的理由不充分，比如文化事业建设费的征收。

三是有些专项资金收费不合理，比如新型墙体材料专项基金、散装水泥专项资金。

2014年，市级政府性基金总收入954.2亿元，支出537.7亿元，收支相抵，结余416.5亿元，结余占总收入的比例为43.6%。这从一定程度上说明政府性基金收缴过多。

（二）政府定价收费情况

根据《广东省定价目录（2015年版）》数据，授权深圳市政府定价事项共31项，其中，重要交通运输服务定价事项7项，如道路客运旅客票价、公共汽（电）车票价、轨道交通票价等；重要专业服务事项5项，如土地使用权交易服务收费标准、电动汽车充换电服务收费标准等；房地产事项4项，如经济适用房、公共租赁住房、廉租房等保障性住房物业管理服务收费标准等。具体见图6-13。

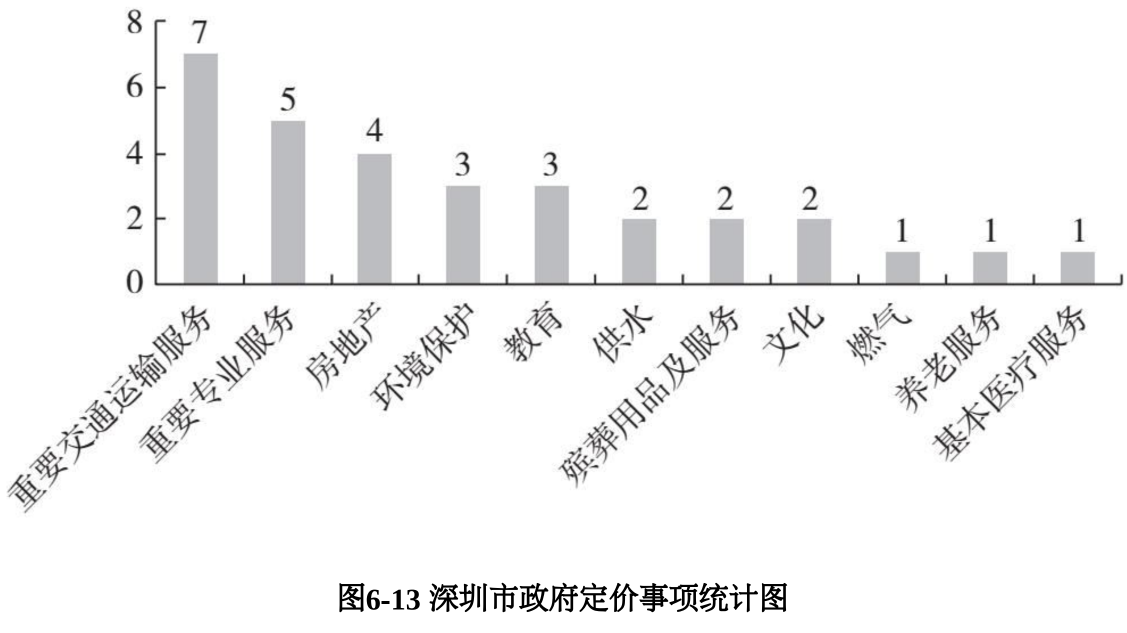


图6-13 深圳市政府定价事项统计图

目前授权深圳市定价的项目中，存在一些问题，如有些定价不合理，难以通过收费的手段达到政府宏观管理的要求，难以实现政府公共政策的目标；有些项目的定价不利于维护公平竞争的市场秩序，推动相关行业健康发展等。

七、产业类专项资金

根据市财委提供的相关资料，2015年我市各类产业专项资金可分3个大项、13个小项以及147个细项，资金规模155.35亿元。主要涉及经信委对产业发展方面的资助，科创委对科技创新方面的资助，以及环保部门、国土部门、发改部门、交通部门、金融部门、文体部门相应的专项资金。

其中科技创新专项资金共64项，资金规模最大，共67.2亿元，占总规模的43.62%。新能源汽车发展专项资金共23.7亿元，占总规模的15.26%。具体见图6-14。

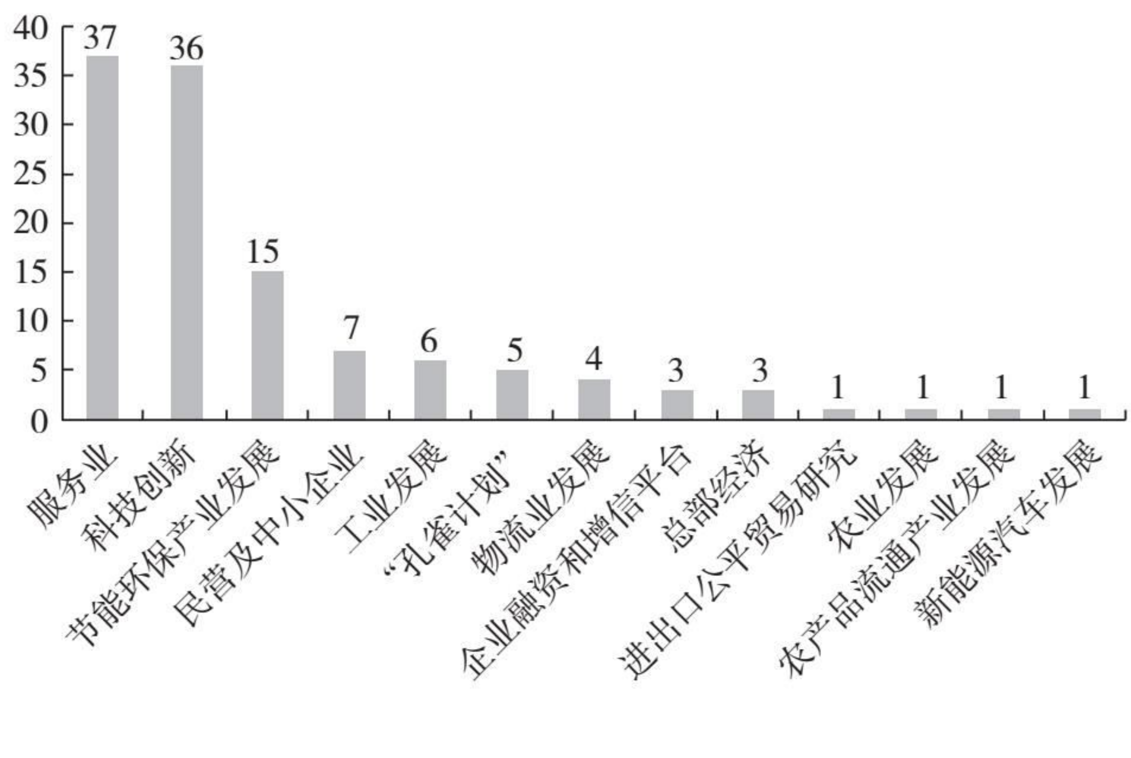


图6-14 深圳市各产业专项类资金规模情况（单位：亿元）

产业类专项资金主要存在以下四个问题。

一是资金规模过大。2015年我市各类产业专项资金规模155.35亿元，占整个市级地方预算内财政支出1266.6亿元的12.27%。

二是产业发展资助项目繁多，不同部门之间所设立的项目内容交叉，不利于提高资金的使用效率。

三是一些项目的设立不能随着产业发展的状况及时调整，与现实的经济发展和市场状况不适应，对产业发展的促进作用不明显。

四是项目设立、审批和监督由同一部门负责，权责定位不合理，不利于资金使用的公平、公正，不利于机关的廉政建设。

---

1. 未包含在政府各部门内部办理的有关服务事项。
2. 不包括全额上缴中央和省的各项政府性基金项目。

第二节

简政放权改革的十条主要原则

根据李克强总理的讲话精神和国务院关于转变政府职能，加快行政体制改革的要求，结合我市的实际情况，我们初步确定本次我市简政放权改革的主要原则。

第一，按照李克强总理2018年5月12日电视电话会上的讲话，在简政放权的改革中，“除涉及国家安全、生态安全和公共健康等重大公共利益事项外，其他的审批事项原则上要以取消为主”。

第二，在政府调节和管理经济活动过程中，充分发挥市场在配置资源中的决定作用，尊重企业的市场主体作用，凡是企业的经济活动不涉及公共资源的开发利用，政府通过发展规划、产业政策和行业监管可以引导和调整的经济事项，原则上取消政府审批或核准。

第三，在政府管理各类公共事务过程中，凡是法人、公民和其他组织能够自主决定、自担风险的，行业组织能够自律管理的，原则上取消审批、核准和备案。

第四，在政府管理企业、社会、公民个人的各类活动以及商事登记过程中，凡是政府通过行政、经济、法律手段实行事中、事后监管的审批核准事项和前置、后置性办证事项，原则上取消。

第五，为不同所有制企业、组织提供公平竞争的外部条件和均等化的服务，探索对内外资企业实施同等国民待遇，在各种审批、核准、备案项目中，凡是对国有企业和组织没有设立的项目，对民营企业和社会组织设立的同类项目原则上取消；凡是对政府公办的组织没有设立的项目，对社会民办的组织设立的的同类项目原则上取消；凡

是对内资企业没有设立的项目，对外资尤其是港、澳、台资的设立的同类项目原则上取消。

第六，根据国务院不再保留非行政许可审批项目的要求，对我市现有的非行政许可的审批、核准事项原则上取消。对其中部分涉及证照、签注、登记等事项，转为政府的服务事项。

第七，凡是涉及各类资质、资格许可认定、评比达标的事项，除国家有关法律、法规规定，并由国家有关部门发证的项目外，原则上由行业协会、社会组织或专业机构承担，市政府有关部门原则上不再直接审批、核准、备案有关资质、资格认定事项。

第八，凡是由国家、省有关部门最终审批的企业经济活动，企业能够自主决策并独立承担经济、社会责任的事项，市政府有关部门原则上取消对此类项目的初审、初评环节。

第九，凡是市政府在管理经济社会事务过程中，对企业、社会组织、公民的活动进行最终审批的部门要求其他政府部门提供初审、核准、出具意见的事项，原则上取消协办部门中间审批环节，由终审部门一次性审批。

第十，凡是通过政府各部门信息资源共享、互联互通的方式能够获得企业、社会组织和公民有关审批事项信息的，除终审部门保留审批、核准、备案外，其他部门一律不再保留备案事项。

第三节

简政放权改革的主要内容

一、行政许可事项改革

行政许可事项改革内容如下：

1.保留行政许可事项178项，占比33.27%。

2.取消行政许可事项175项，占比32.71%。

3.合并行政许可事项115项，占比21.50%。

4.转移行政许可事项67项，占比12.52%。

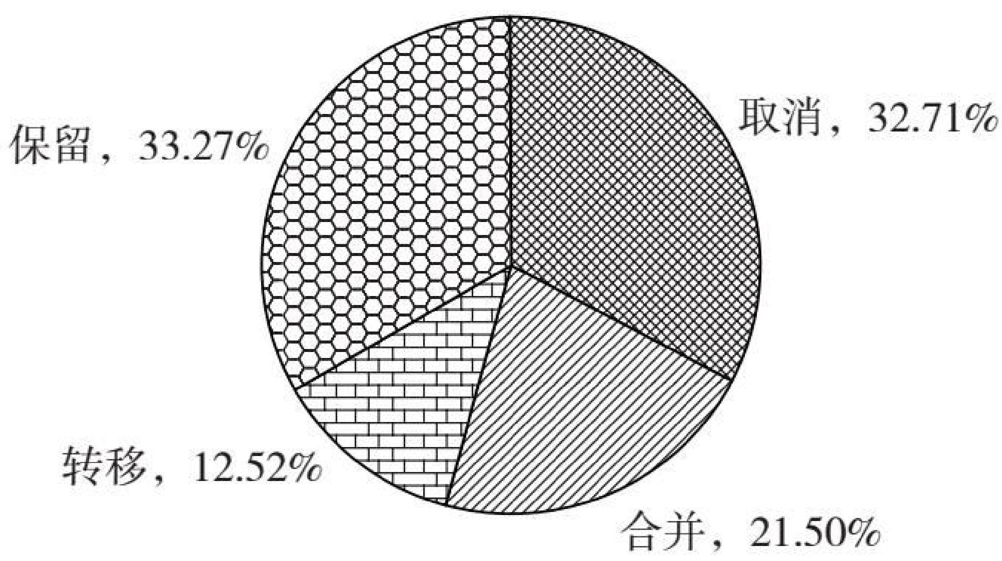


图6-15 行政许可事项改革情况统计图

在保留的行政许可事项中，交通委涉及事项21项，占比11.80%；公安局涉及事项20项，占比11.24%；规土委涉及事项19项，占比10.67%；市场和质量监管委涉及事项15项，占比8.43%。具体见图6-16。

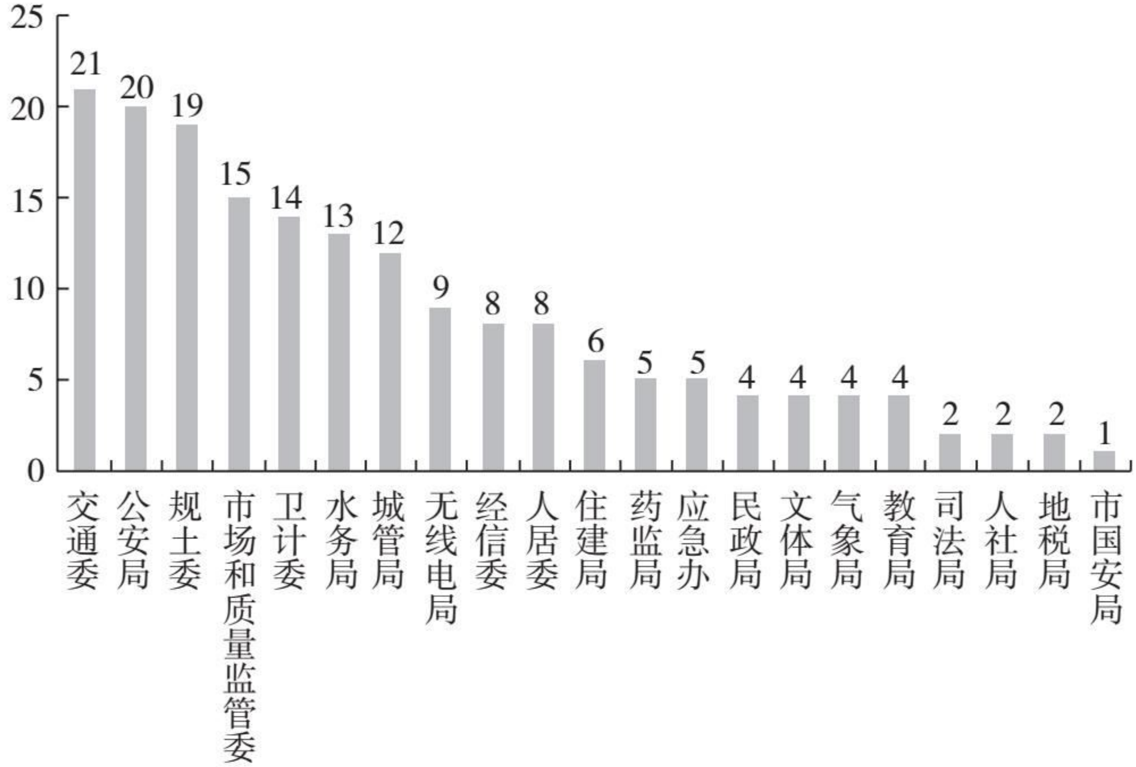


图6-16 保留的行政许可事项分部门统计图

二、非行政许可事项改革

按照国务院关于不再保留非行政许可事项的要求，我们对现有19个部门，191项非行政许可审批事项进行了认真的分析和梳理。改革内容如下：

1.保留非行政许可事项39项，占比20.42%。

2.取消非行政许可事项66项，占比34.55%。

3.合并非行政许可事项1项，占比0.52%。

4.转移非行政许可事项85项，占比44.50%。

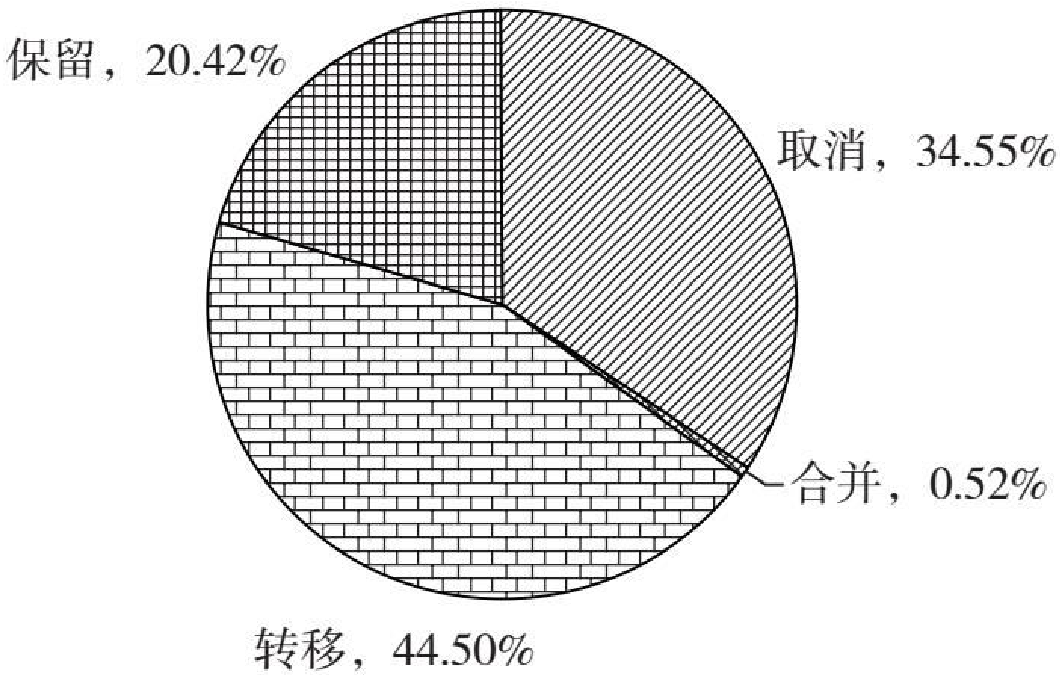


图6-17 非行政许可事项改革情况统计图

在保留的非行政许可事项中，地税局涉及事项9项，占比23.08%；外事办涉及事项7项，占比17.95%；公安局涉及事项6项，占比15.39%。具体见图6-18。

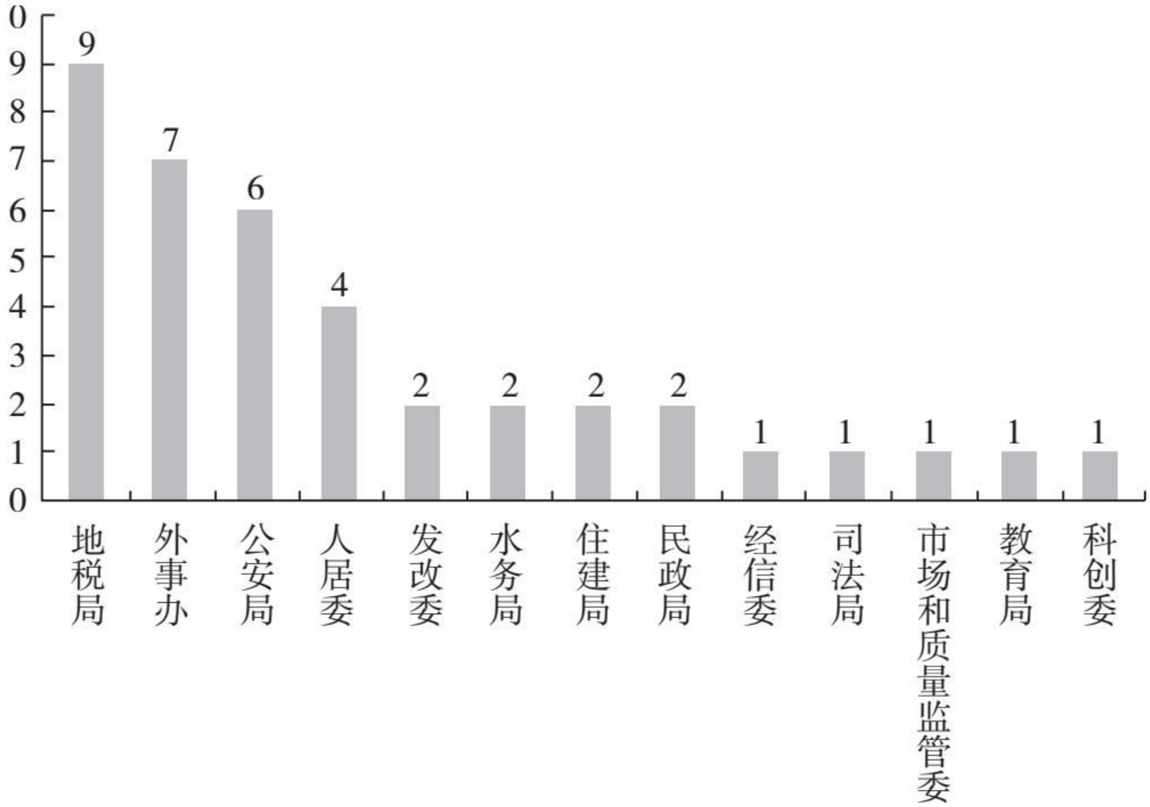


图6-18 保留的非行政许可事项分部门统计图

三、政府服务大厅管理的服务事项改革

根据拟定的简政放权改革十条重要原则，我们对现有24个部门的1038项服务事项进行了分析和梳理。改革内容如下：

1.保留服务事项577项[注]，占比51.84%。

2.取消服务事项361项，占比32.43%。

3.合并服务事项89项，占比8.00%。

4.转移服务事项86项，占比7.73%。

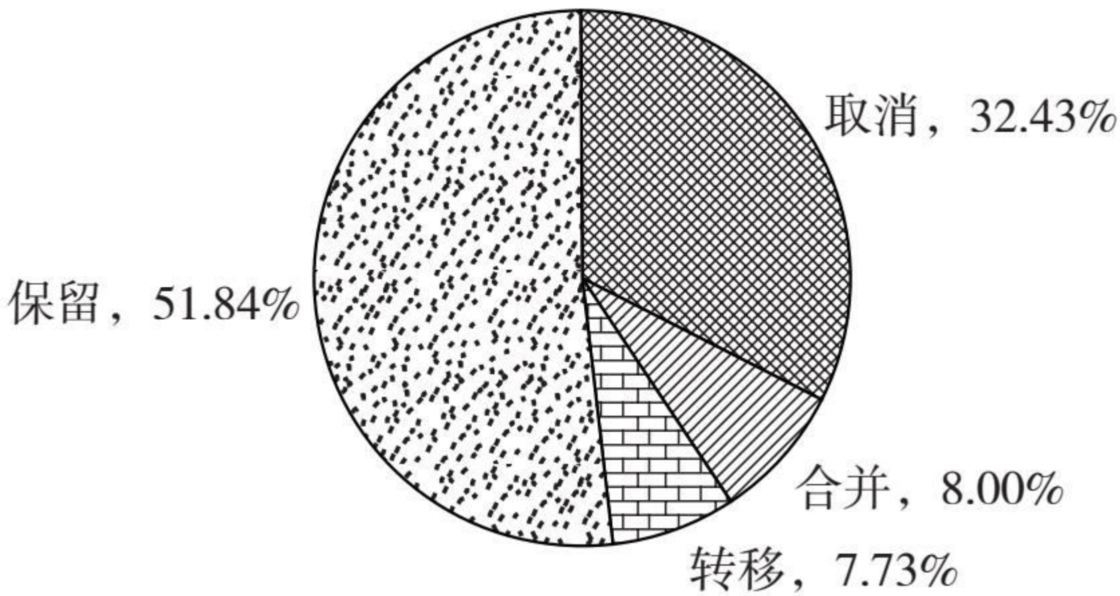


图6-19 服务事项改革情况统计图

在保留的服务事项中，经信委涉及事项97项，占比16.81%；公安局涉及事项80项，占比13.86%；住建局涉及事项80项，占比13.86%。具体见图6-20。

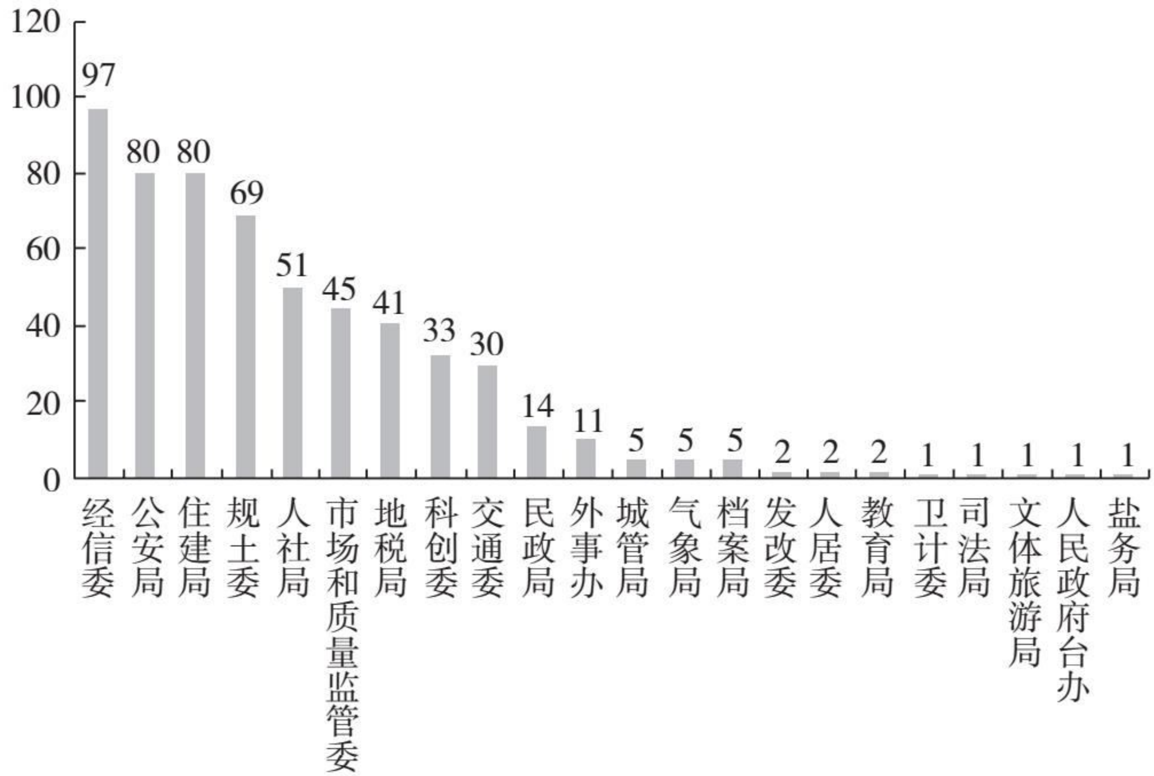


图6-20 保留的服务事项（含合并与部分修改）分部门统计图

四、政府和社会投资审批改革

（一）政府投资审批改革（市政类）

现行的政府投资建设项目报建程序复杂，涉及7个步骤，12个部门，33个程序，全部完成最长需400个工作日（不包括项目主体单位的前期工作时间）。

目前政府投资审批主要有两个问题：一是审批时间过长；二是现行的政府投资建设项目报建程序复杂，审批部门众多，没有充分发挥项目主管单位、建设单位的积极性。

因此，依据缩短报建审批时间、充分发挥项目主管单位和建设单位的积极性这两条原则，我们针对各部门审批事项提出以下改革意

见。

1.规土委审批事项

保留3项事项：建设用地选址和预审，建设用地规划许可，建设用地批准。

取消7项事项：建设工程方案设计核查，建设项目用地预审转报，土地复垦方案审批，地质灾害危险性评估报告备案，建设工程初步设计核查，建设工程方案设计招标备案，建设工程规划许可。

2.发改委审批事项

保留2项事项：项目建议书，概算审批。

取消3项事项：前期工作计划，可行性研究报告，新开工项目计划（年度投资计划）。

3.住建局审批事项

保留2项事项：建设工程公开招标改邀请招标或直接发包审批，建设工程招标公告（投标邀请书）和招标组织形式备案。

取消4项事项：建设工程施工（监理）招标文件备案，建设工程招投标情况报告备案，建设工程合同备案，施工许可（提前开工复函）。

4.水务局审批事项

合并1项事项：水务局生产建设项目水土保持方案审批事项并入规土委建设用地批准事项。

取消2项事项：建设项目排水施工方案审批，建设项目用水节水评估报告。

5.交通委审批事项

取消2项事项：施工图设计审查，道路及场（站）建设项目开工。

6.海洋局审批事项

合并1项事项：海洋局海域使用（初审）事项并入规土委建设用地选址和预审事项。

7.保留其他职能部门可能涉及的审批事项

保留人居委环评、城管局征用占用林地、气象局防雷设计、消防局消防设计、审计局预算（标底）审计等事项的审批。

改革后的政府投资建设项目，将涉及5个步骤，9个部门，13个程序，减少20个程序，全部完成需179个工作日（不包括项目主体单位的前期工作时间），仅为不到原需时间的一半。改革后政府投资项目（市政类）报建流程见图6-21。

有关政府投资项目（房建类）的审批改革也应按照上述原则推进。

（二）社会投资类审批改革

现行的社会投资建设项目报建程序复杂，涉及4个步骤，9个部门，18个程序，全部完成最长需196个工作日（不包括项目主体单位的前期工作时间）。

社会投资审批当前的突出问题有：审批环节多，审批时间长，侵犯了社会投资主体的合法权益，影响了社会投资者的积极性，阻碍了生产力的发展，应加大改革力度。

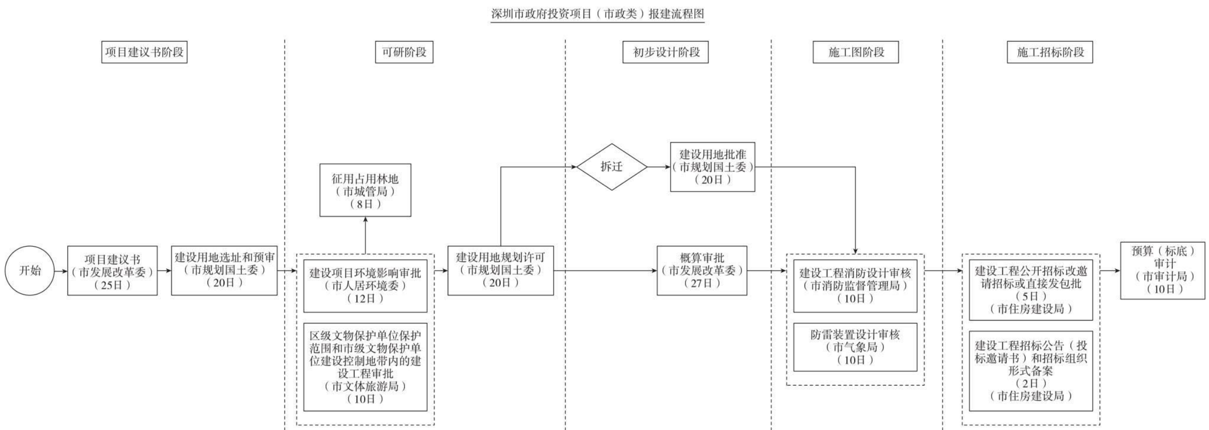


图6-21 深圳市政府投资项目（市政类）改革后报建流程图

经过分析和梳理，我们认为社会投资审批改革主要有以下三项内容。

一是落实社会投资自主决策权，政府把属于社会投资主体的经济行为和企业能自主承担经济、社会责任的事项放开。

二是改革审批方式，把一些建设开工的审批内容纳入土地使用合同中进行约束和规范，由社会投资主体按合同、开有关规范要求进行建设。市政府有关部门通过事后竣工验收，对违规违约的行为依法进行处理。

三是取消一些不合理的备案程序。

具体改革如下。

第一，取消规土委涉及的建设工程方案设计审查、建设工程规划许可。

第二，取消水务局涉及的建设项目用水节水评估报告审批，市场和质量监管委涉及的安全设施设计审查，住房建设局涉及的不具太阳能集热条件认定、超限高层建设工程建筑抗震设防审批，将这些事项改为竣工验收后的事后监管。

第三，取消发改委的核准备案环节，将有关产业政策、节能减排等刚性要求一并纳入土地使用权出让合同，由社会投资主体按合同履约，事后违约违规，依约依规处理。

第四，取消人居委对建设项目环境影响审批；应急办对应建人防工程方案报建审核，应急办对应建人防工程初步设计报建审核；水务局对建设项目排水施工方案审批，水务局对建设项目水土保持方案审批；气象局对防雷装置设计审核；市消防监督管理局对建设工程消防设计审核。有关取消的上述项目中，涉及的环境指标、消防指标、人防指标和有关要求，取消审批后一律要增加到土地使用权出让合同中予以约定，由社会投资主体按照土地使用合同，依据国家和省有关部门的规范标准进行设计和建设。项目竣工验收时，对上述指标的实施情况一并验收，违规违法的，依法处理。

第五，取消住建局的招投标备案和施工（开工）许可。

改革后的社会投资建设项目，将涉及4个步骤，1个部门，2个程序，减少16个程序，全部完成需30个工作日（不包括项目主体单位的前期工作时间），仅为原需时间的1/6。具体社会投资项目报建流程见图6-22。

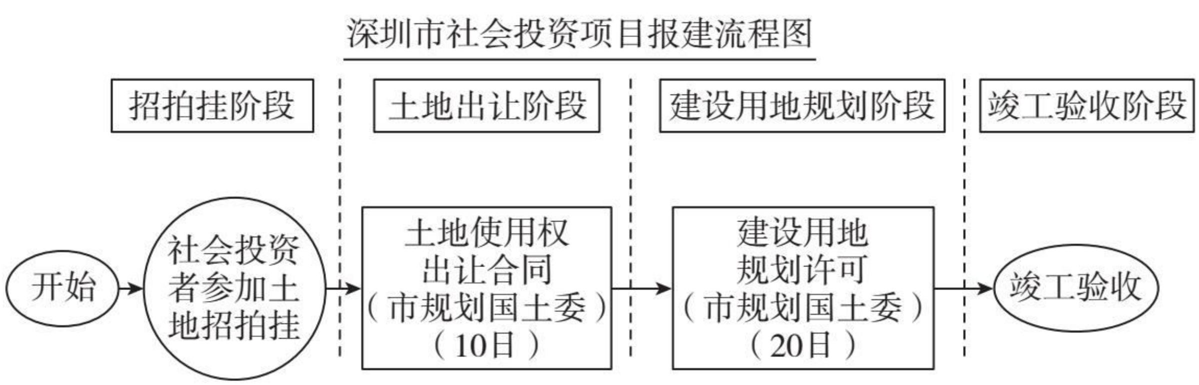


图6-22 深圳市社会投资项目改革后报建流程图

五、商事登记审批事项改革

深圳市2012年率先在全国进行商事登记制度改革，取得了突破性进展，为全国的改革提供了经验。但是，当时的改革主要是将大量的前置审批事项调整为后置审批，政府的审批事项总体并没有减少多少，比如改革前，前置审批事项149项，改革后保留的前置审批事项12项，转为后置审批的117项。政府的审批事项只减少20项，仅占全部审批事项的13%。

根据国务院近期关于简政放权的要求和深圳市的实际，我们对现有的前置、后置审批事项进行了清理，具体如下：

1.保留的前置审批事项共8项，主要是国家规定的由国家有关部门对金融机构设立的审批。

2.取消的前置审批事项共4项。

3.保留的后置审批事项共90项。

4.取消的后置审批事项共27项。

经过改革，取消的前置、后置商事登记审批事项31项，减少24%，保留98项。

后置事项中属于区政府部门管辖的20项事项，不在本方案清理范围内，暂予保留，建议市政府督促各区进行审核，能够取消的尽可能取消。

六、政府性基金征收和政府定价收费改革

（一）政府性基金征收

随着经济的发展，税收已经成为市财政的基本来源，与此同时，随着各方面情况的变化，深圳市企业的税费负担重，人工、土地等经

营成本高，企业反应强烈。

政府性基金征收的改革方向应当是逐步取消基金。在国家法律法规没有修改以前，可以采取减征收或先征后返的方法，过渡到完全以税收作为财政收入的基本来源。因此，在对政府性基金征收进行改革时，建议按以下三类情况分别改革。

保留收费项目3项：港口建设费、水利建设基金、残疾人就业保障基金，2014年征收规模共16.99亿元。

完全取消项目4项：城市公用事业附加、文化事业建设费、新型墙体材料专项基金、散装水泥专项资金，2014年征收规模共6.76亿元。

逐步减少或先征后返项目2项：教育费附加、地方教育附加，2014年征收规模共76.4亿元。

（二）政府定价收费

定价管理主要由省政府主管部门负责，近期，省政府授权市、县人民政府管理的事项有31项。经过分析和梳理，建议将政府定价收费项目分成4类情况进行深化改革。

一是提高价格。对涉及资源利用、环境保护、交通拥堵治理等方面的价格，政府可以通过合法程序提高价格，以促进节能环保，节约资源，引导消费，用价格的手段达到政府宏观管理和公共政策目标。

如水利工程供水价格、自来水（含市政管道纯净水）销售价格、污水处理收费标准、公共设施机动车停放收费标准、危险废物处置收费标准、生活垃圾处理费。

二是降低价格。对涉及公共服务和人民生活费用方面的价格，为降低人民生活的负担，应当逐步降价。属于这一类的定价项目有15项。

如管道燃气配气价格及销售价格、公共汽（电）车票价、出租汽车运价、燃油附加费标准、轨道交通票价、公立医疗机构提供的基本医疗服务价格、殡葬服务费等。

三是放开价格。发挥市场机制作用。属于这一类的定价项目有5项。

如幼儿园收费标准、景区门票价格制定、公共文化设施收费标准等。

四是价格维持不变。属于这一类的定价项目有5项。

如公路渡口过渡收费标准、轮渡票价、养老服务收费等。

除以上属于《广东省定价目录（2015年版）》政府定价事项外，我们还建议：为了使市政府制定的公共政策更加公平合理，停止深圳市小型汽车号牌号码竞价拍卖，在政府对小汽车总量控制范围内一律改为摇号；为适应政府规范和管理专车的需要，停止我市出租车牌照拍卖方式。

七、产业类专项资金改革

2015年，深圳市各类产业专项资金可分为3个大项、13个小项以及147个细项。2015年涉及金额155.35亿元。

产业专项类资金的设立对深圳产业升级、结构调整起了重大作用。但随着深圳产业结构调整的不断深入和市场机制的不断完善，原有的部分产业专项类资金已经不能够适应新情况、新形势的变化。因此，我们建议对产业类专项资金的设立、规模和结构进行以下改革。

第一，不再扩大产业类专项资金规模。2015年，产业类专项资金占市级财政支出的比例已经高达12.27%，不宜再扩大资金规模。公共财政应该加大对深圳市的公共服务、公共教育卫生等方面的投资。

第二，对一些资金设立效果不明显，产业发展已经很成熟，市场化机制已经很完善以及明显对产业发展不公平的专项资金，应当逐步减少、取消。同时，调整产业类专项资金扶持的结构，使其能够不断满足产业升级的需要，进一步提高深圳产业发展的质量和效益。

具体改革内容如下。

首先，取消股权投资类专项资金。通过股权投资，使政府持有一定比例的股份，这虽然对政府的收益和资产增值有一定好处，但总体上不利于政企分开，容易带来很多问题。因此，建议取消股权投资类专项资金。如市科创委设立的科技研发资金中的股权投资、战略性新兴产业资金中的股权投资和未来产业专项资金中的股权投资扶持资金等。

其次，对于已经进入成熟期的产业，应该取消在其发展初期制定的政策。如目前在深圳发展较为成熟的互联网产业、软件产业等。建议取消市发改委、科创委和经信委联合设立的战略性新兴产业资金中的互联网扶持资金，经信委设立的软件设计产业发展资金、电子商务专项资金、大型骨干企业加快发展专项资金等。

再次，对已经市场化，通过市场机制可以更好地促进产业发展的产业专项资金，应予取消。如科创委设立的科技研发资金中的天使投资资助，经信委设立的民营及中小企业专项资金中的企业改制上市培育项目、新三板挂牌资助项目、创投办设立的深圳创投引导资金等。

最后，明显对其他产业发展不公平的产业类专项资金，应予取消。如市金融办设立的金融业发展专项资金中对金融机构的租房购房补贴、金融高管的房租补贴和各类论坛的资助等。

---

1. 包含从行政许可和非行政许可事项中转移过来的事项75项。

第四节

简政放权方案的组织实施

一、市人大颁布《深圳经济特区简政放权若干规定》，使简政放权改革依法有序推进

目前市政府保留的各项审批项目，基本上都有不同层次的法律、法规作为依据，这也是相当多部门不愿意放权的主要理由之一。因此，依法行政、简政放权、减少审批事项，必然涉及一系列国家、省、市法律、法规的修改和完善，但由于废止、修改、完善现有的这些法律、法规涉及层次多、耗时长，不能适应简政放权改革的迫切需要。

前几年，深圳市商事登记制度改革过程中也遇到类似的困难和障碍，并且商事制度改革还涉及《公司法》和《刑法》解释等一系列国家上位法部分条款的修改。为此，市委将商事登记制度涉及的需要法律、法规修改的几十项内容，通过市人大于2012年10月出台《深圳经济特区商事登记若干规定》，为商事登记制度的改革提供了法律依据。

这次简政放权改革，我们建议市委、市政府根据简政放权的要求，借鉴商事制度改革的经验，对相关法律法规进行梳理，充分利用特区立法权的优势，将需要修改、完善的法律、法规的有关条文，通过出台《深圳经济特区简政放权若干规定》，一次性整体解决简政放权改革所遇到的法律法规障碍，使改革依法有据、有序推进。

二、由人大审核简政放权后政府的“三张清单”，以刚性的制度巩固简政放权的成果

深圳的行政审批制度改革已经进行了7轮，历时18年，虽然每一次改革都砍掉了一批审批项目，取得了一定的成效，但由于缺乏刚性的制度约束和有效的社会监督，事后政府有关部门往往通过各种方式不断增加审批项目，使政府项目虽然在内容上有所调整，但审批项目并没有减少多少。这次在推动政府简政放权改革的过程中，要以刚性的制度和公开透明的监督机制来管权限权，厉行法治，依法行政。

为此，建议在简政放权项目清理完成后，加快建立“三张清单”，即权力清单、负面清单、责任清单，并由市人大审核后颁布。通过建立“三张清单”，划清政府与市场、企业、社会的权责边界，依法管好“看得见的手”，用好“看不见的手”，挡住“寻租的黑手”。最近，国务院出台了《关于实行市场准入负面清单制度的意见》，提出近两年先在部分地区试点，建议市委、市政府结合这项简政放权的改革，争取成为全国第一批试点单位，加快制定“三张清单”，率先试行清单制度，以法律手段巩固简政放权改革的成果。

三、及时调整政府有关部门的“三定”方案，为进一步界定各部门的权责，为各部门调整职能内设机构、人员编制提供依据

这次简政放权改革涉及政府许多部门的职能调整，并对各部门的内设机构、人员编制都有重要影响。因此，建议市编办根据简政放权改革的变化和要求，适时修订、调整政府有关部门的“三定”方案，进一步明确职能，精简、调整内设机构，并相应减少有关部门的编制，

真正实现“小政府、大社会、大市场”的目标，探索建立适应社会主义市场经济体制要求的新型政府治理结构。

四、采取集中审批方式，探索审批与监管相分离的政府工作新机制

近些年来，在政府行政审批制度改革中，天津、成都等城市采取了审批与监管相分离，对审批项目采取一站式、一个公章、一个窗口、一个单位等不同形式的集中审批的模式，取得了一些成效。实践证明，对一些行政审批项目实行审批与监管分离、集中审批的方式，有利于政府有关部门将工作的重点从事先审批向事中、事后监督转变，有利于提高审批项目的公开化、标准化、透明度，有利于提高审批效率，方便企业和群众，有利于形成政府决策、执行、监督三者既相互分离、相互制衡，又相互促进的政府运作的新体制、新机制。

从目前保留下来的审批事项和服务项目来看，由于受审批项目的内容、程序等因素制约，将所有的审批服务项目集中在一个单位（比如服务大厅）条件还不成熟。为此我们建议，先将政府的各项产业类专项资金由市政府服务大厅集中审批。目前全市产业类专项资金上百项，每年规模上百亿元，数量多、类别繁杂。一些部门设立了几十项专项资金，对每项资金的审批又设立了很多程序、门槛、标准，把主要精力放在了“分钱”上。因此，今后对所有政府产业类专项资金，各职能部门只负责制定各项资金资助的原则、标准、条件、程序等，不再承担具体的审批事务。市政府服务大厅按照各有关职能部门制定的审批要求，负责具体的项目审核，从而形成行政审批与行政监管相对分离、相互监督的工作机制。

五、大力培养、支持社会中介组织、行业协会以及有关专业技术机构，确保政府职能有序转移和承接

总的来说，深圳的社会组织及有关专业技术机构的发展已经比较成熟，这些组织和机构的能力与水平基本上可以满足承接部分政府转移职能的需要。但是，由于过去政府对社会组织和专业技术机构的发展支持不够，也有少数社会组织和专业机构在组织形式、运行方式、经费保障和社会公信力等方面还不能满足承接政府职能转移的需要。为此，一方面，市政府有关部门不能再以中介组织不发达为由阻碍简政放权中的职能转移；另一方面，市政府要大力支持行业协会、专业技术机构等中介组织的发展，对部分比较薄弱的承接政府职能的专业机构和行业协会，市政府要从物力、财力、人力等各方面给予实质性的支持，促使它们在市场环境中实现自律、规范、高效、公信，使其能够有序承接政府职能转移。

六、创新政府监管方式，落实部门事中、事后监管责任，使市场和社会活而有序

加强监管、优化服务是深化行政体制改革、转变政府职能的重要内容，也是搞好简政放权改革的重要保障。因此，在简政放权的同时，各部门要加大事中、事后的监管力度，落实部门监管责任。为此，必须创新监管方式和监管机制，积极运用大数据、云计算、物联网等信息化手段，探索实行“监管+互联网”模式，打破“信息孤岛”，用改革倒逼政府加快部门之间信息资源的开放共享、互联互通。

这次简政放权改革，要真正转变监管理念，真正实现从“重审批、轻监管”向“轻审批、重监管、重服务”的转变，走出“一管就死，一放

就乱”的怪圈。各个部门在取消、转移每一个审批项目的同时，同步研究、同步提出、同步落实加强事中事后监管的措施，并制定健全严格的执行监管责任制和责任追究制。

第七章

“前海热”中的冷思考(注)

2015年8月26日是前海开发建设五周年纪念日，经过五年的努力，前海在开发建设和体制创新方面取得了显著成绩，为深圳的改革开放、经济发展和城市建设注入了巨大的活力，呈现了海内外广泛关注的“前海热”。

作为改革创新的重要试验，前海的开发建设与其他重大改革一样，都有一个不断探索、不断试错、不断调整、不断完善的过程。在这个重要的时间节点上，我们本着总结经验、实事求是、客观公正的

精神，对前海开发建设中需要关注的重大问题进行了初步探讨和研究，提出了一些意见和建议。

---

1. 本章于2015年8月完稿。

第一节

关于前海开发建设的目标

这些年来，中央领导和国务院有关部门对前海开发高度重视，先后赋予了前海四块金字招牌：“前海深港现代服务业合作区”“前海湾保税港区”“国家自主创新示范区”和“中国（广东）自由贸易区前海蛇口片区”，并分别对前海开发建设提出了很高的要求。第一，要求前海成为“现代服务业体制机制创新区，现代服务业发展集聚区，香港与内地紧密合作的先导区，珠三角地区产业升级的引领区”；第二，希望前海“探索粤港经济合作新模式，构建开放型经济新体制，形成可复制、可推广的经验”；第三，前海要建设“国际化、市场化、法治化的营商环境，深入推进粤港服务贸易自由化，强化国际贸易的功能集成”；第四，“前海要为全国转变经济发展方式实现科学发展发挥示范带动作用，成为实现‘中国梦’的梦工厂”；等等。

据此，深圳市有关方面和前海管理局也相应提出了一系列开发建设目标。比如，提出2020年前海要建成“国际一流、设施完备的基础设施，要形成与国际接轨的体制机制和法律环境，要形成亚太地区重要的生产性服务中心，要形成世界服务贸易重要基地”；要经过“三到五年试验，形成国际化、市场化、法治化的营商环境，要形成开放型经济新体制，要形成自由贸易区的新标杆”；等等。

作为深圳开发建设的重要区域，按照上级部门和领导的要求，对前海建设提出较高的目标，有利于激励广大市民的改革热情，提高深圳的影响力。但是，作为仅有15平方千米的前海，在确定前海发展的方向和任务时，应该本着“大道至简”的原则，力求清晰、准确、简明扼要，具有可行性，使前海的开发方向明确，有章可循，并且经过努

力，基本可以实现。但是，这些年来，各个方面对前海定位太多、要求太高，赋予任务太重，难免使前海的任务成为空中楼阁，也使在前海工作的同志无所适从。

同样，在确定前海工作的目标上，也应该体现既积极奋发又实事求是的原则，使其能够经过努力可以达到，甚至可以考核，切忌过多地提一些大而不实的口号。目前离2020年也就剩几年时间，前海开发基本上还处于基础设施开发中期，根据深圳市新区建设的实践经验，没有10年以上时间，难以建成一个比较成熟的、现代化的新区，公共设施配套以及软环境的完善则需要更长的时间。因此，在这种情况下，前海管理局提出2020年要实现上述诸多的开发建设目标也是不现实的，即使有足够的投资，在时间上也是难以达到的。

在确定前海开发建设的方向和目标上，我们建议将前海开发建设的方向、目标、任务大体确定为三个层次。

第一个层次的目标或者叫最基础、最低目标，是建设深圳西部以承载服务业总部为主的现代化新城区。

深圳特区内中心区土地已基本开发完毕，前海15平方千米左右的土地，是10年前市委、市政府用以规划建设国际物流园区的方式，经过几年填海造地，并用特别的手段，历尽艰辛保护下来的原特区内最大的可成片开发的土地，是深圳中心城区内最大、最后一块宝地。从地理位置、交通疏导、区域开发环境等条件来看，前海虽然作为现代新区建设的条件不如福田中心区，但如果经过精心规划、建设和保护，基本上还是可以满足未来若干年深圳重要的服务业总部基地建设的需要，这是前几届市委、市政府班子为新的市委、市政府班子留下的最大的宝贵财富之一，新的班子和前海管理局应该倍加珍惜。因此，在前海的开发过程中，一定要高标准规划、高质量建设、高水平管理，使之成为未来若干年容纳、承载深圳服务业总部经济的现代化新区，这是前海开发建设最基础、最低的定位目标。实现这个建设目标，要科学规划，从容建设，在建设过程中，要遵循城市开发建设的

规律，千万不能有大的硬伤，不能有大的失误，不能留大的后遗症。在开发建设进度上，“好”比“快”重要，不要追求2020年全部建成，更不要提3~5年建成。我们认为，按2020年初步形成新区的基本框架，再经过五年的努力，到2025年建成比较成熟的现代化新区的目标，可能较为现实可行。

第二个层次的目标或者叫中等目标，是建设深港服务业合作和双城融合的先导示范区。

过去几十年，深港经济合作的基本方式是“前店后厂”的格局，未来的深港合作方式，要从“前店后厂”的合作方式向高端服务业合作融合（通俗一点讲叫“店店合作”）战略转移。除了为香港服务业的发展提供市场，为提升深圳服务业水平，以及共同为珠三角、内地提供高端的服务外，从战略方向上说，应该通过深港之间的“店店合作”，优势互补，全面融合，共同形成主要为中国资本、产品、技术走向世界服务的全球最大的金融服务中心、贸易服务中心、物流供应链中心，共同为国家发展的长远大战略服务。

前海作为深圳西部未来现代化的新区，应该是深港“店店合作”的主要聚集地和先导示范区，而要实现这个战略合作，引进香港金融以及相应的高端服务业应该是前海工作的战略重点。加快形成香港人民币回流机制和规模，加快实现人民币的国际化，应该成为前海与香港合作的重中之重。由于前海地区目前处于开发初期，国家对引进境外大型金融机构在政策上仍有一些限制，加上前海缺乏国家级的立法保障，因此，前海与香港本地和中资金融机构的合作才刚刚开始，尤其是与香港的国际金融资本的合作还未取得实质性、突破性进展。因此，第二个层次的目标、任务比建设一个现代化新区的目标要困难得多，所需时间要长得多。

第三个层次的目标或者叫最高目标，是简称改革创新的试验区。

通过前海的大胆试验，为深圳的改革开放、经济发展注入新活力，树立深圳改革开放的新形象，是前海开发建设最高也是最难达到

的目标。由于前海受到很多条件的限制，确定前海改革试验区的任务和目标也应该实事求是，不能要求过全、过高。前海区域狭小，近期正处于开发建设之中，基本上没有企业和居民在前海运营和生活。前海管理局也主要承担深港高端服务合作和产业发展等经济方面的职能。因此，前几年深圳市提出的把前海作为近期深圳市场化、法治化、国际化改革的主要平台，提法颇为牵强。前海没有立法权和社会管理职能，改革的空间和余地也受到限制，要在前海建立法律体系，形成法治示范区，政治、法律、社会的客观条件和基础都不大具备，类似这样的目标，更应该在全市范围内作为长远的努力方向和目标，对前海来讲也是勉为其难。

根据前海的特点和实际，前海的改革创新，我们建议主要放在经济体制改革的深化和对外开放的突破上。在经济体制改革方面，主要是在行政体制改革上进行深化，遵循市场规律，发挥市场力量，减少过多的政府管制，促进创业投资，实行企业运行市场化、便利化。在对外开放方面，特别应聚焦金融经济体制改革创新，如果在人民币国际化，特别是在香港的人民币回流机制方面以及金融产品创新上能有所突破的话，将对深圳乃至全国的改革产生重大影响。近几年，虽然前海在这方面做了不少工作，但由于受有关方面的政策限制，除利用香港人民币跨境贷款业务规模上有了一定的发展外，在金融创新上尚未有重大突破，需要新的领导班子高度重视。

前海开发建设的三个层次的目标是相互依存的，在建设过程中，既有轻重缓急的先后顺序，更有互动促进的相辅相成。第一个层次的目标是基础和载体，第二个层次的目标是内涵和特征，第三个层次的目标是动力和手段。在前海开发建设过程中，要确保实现第一个层次的最低目标，努力实现第二个层次的目标，力争在实现第三个层次的目标上有所作为。

第二节

关于前海的产业方向

几年前，依据国务院确定的深港现代服务业合作区的总体定位，前海确定了自己特有的金融业、现代物流业、信息服务业、科技服务和其他专业服务四大产业的产业方向和产业政策，并经国家有关部门同意，制定了6大类、112条产业目录。虽然6大类、112条产业目录显得过多过细，但总体上讲，前海还是突出了主业和重点，符合未来深港合作和融合的大方向。

但是，这几年在实践中，前海在开发建设的产业政策上迅速拓宽，相继提出了发展对外贸易、高科技、文化产业、房地产业、建筑业、商业零售业等产业，甚至提出要建香港十大优势产业基地、香港青年创业的“梦工厂”等，几乎达到了无所不包的地步。从已经在市场监管局注册分局登记注册的前海几万家企业来看，已经很难看出未来前海的清晰的产业方向，也很难体现前海的产业特点。

前海按现在规划的面积名义上是15平方千米，但已有5平方千米左右给了招商局用于建设保税区，在区域内已经建设了地铁车辆厂、污水处理厂等，加上前海基础设施、公用事业的用地，真正能使用的土地也只有7～8平方千米，这7～8平方千米土地既要满足近期部分服务业总部用地需要，还要为满足未来若干年深圳建设总部基地留有余地，不能够短期内把土地卖完、房子建完。因此，在这样狭小的领域内布局产业，必须突出重点、有所取舍，在产业方向、产业结构上真正做到有所为有所不为。如果在产业发展方面面面俱到，最后的前海经济结构和产业方向与深圳其他地方并无太大区别，从而使前海成为

深圳一个普通的新区而已，这样就很可能背离了前海开发建设的大方向和大目标。

因此，我们建议，除了极个别特别需要新增的产业和重大项目外，前海的产业方向仍然要坚持以深港高端服务业为中心，严格遵守国务院批准的产业目录，在产业方向和产业结构方面不求多、不求全。虽然在实践中可以对注册企业不设限制性条件，但在涉及土地转让、产业用地、资金资助、税收优惠等方面，务必要按照国家确定的方向和批准的产业目录，制定严格的标准，守住底线。对一般性的商业零售业、对外贸易、科技产业、文化产业以及香港一般企业的发展，要引导到全市范围内布局，满足这些企业在深圳发展的需要。

在开发建设期间，特别要警惕房地产企业以各种形式成为前海最大的业主。前一段时间，在前海引进企业土地出让过程中，已经出现了一些重大建设项目，名义上是境外高端产业中标开发，实际上是由深圳本地房地产企业所拥有。对此，今后前海要加强廉政监督，坚决制止以发展高端服务业之名，行房地产开发之实，决不能把前海变成类似香港一样，由一批大房地产商垄断经营、牟取暴利的格局。为此，在前海开发建设中，应严格控制房地产开发用地的比例，对每一个房地产开发项目，在保证开发商合理利润的基础上，设定严格的约束限制条件，对违法违规行为，要严格执法，以防止形成垄断、牟取暴利。

为保证满足前海开发建设的需要，防止短期行为，建议前海制订至少十年土地出让计划，并经过法定程序确定，实行严格的监督，确保不突破土地出让计划，以便为深圳的未来更高层次的发展留出必要的空间。

第三节

关于前海的行政管理体制

根据市人大《深圳经济特区前海深港现代服务业合作区条例》（以下简称《条例》），前海管理局是实行企业化管理但不以营利为目的的履行相应行政管理和公共服务职责的法定机构。应该说，成立法定机构也是深圳在行政体制改革方面的创新和探索。经过几年的演变，目前前海管理局已经成为政企合一、政事合一的企业化管理、市场化运作的区域管理机构。

在政企合一方面，前海管理局除了设立类似政府各部门的内设处室行使行政权力外，还成立了三大控股公司，其中投资控股公司主要是从事基础设施开发的实体；金融公司主要是参与前海金融业务投资的实体，包括投资金融项目，参股金融机构，发行境外债券等金融业务；联控公司主要是负责管理物业，为企业提供一些企业注册、商务服务等公共服务的实体。这两年，随着三大公司业务的拓展，这些公司下设若干家子公司、孙公司。

在政事合一方面，目前前海尚无居民，主要是由联控公司负责为注册的企业提供服务，包括提供服务、收取费用和实施管理。

前海管理局近几年形成的这种体制，有的是依据市人大《深圳经济特区前海深港现代服务业合作区条例》设立的，有的是依据市政府制定的《深圳市前海深港现代服务业合作区管理局暂行办法》（以下简称《办法》）设立的，但相当一部分是由前海管理局自己确定设立的。

经过这几年的实践，前海管理局这种政企合一、政事合一的管理体制，除了形式上的法定机构以及在人事管理、薪酬水平市场化等方

面有所创新之外，从具体工作性质、职能、任务来看，大体上类似深圳以及内地20世纪80年代和90年代一些开发区、工业区、保税区等的管理体制。我国改革开放几十年的实践证明，这种体制的优势在于机构精简、决策快、效率高，有利于区域开发初期的基础设施建设阶段。但随着区域开发的展开，尤其是基础设施建设基本完成后，深圳及国内各地的区域开发的管理体制，基本上都先后逐步调整为实行政企分开、政事分开的体制，以适应市场经济条件下政府转变职能，加强社会管理的需要。

前海这种以法定形式确定的政企不分、政事不分的体制运作几年了，虽然发挥了一定的优势，但也暴露出一些问题，主要表现在以下几个方面。

第一，前海管理局的性质决定其难以很好地行使国家、省和市赋予的巨大行政权力。由于前海性质特殊，各级赋予了很大的权力，尤其是近两年随着国家行政审批制度的改革，各级政府又给前海下放了一批审批权。目前，除了市人大《条例》规定其在非金融类产业项目的审批管理方面享受计划单列市权限外，前海管理局还享有省级审批权13项，市级审批权69项，各部门的审批权148项，再加上一批非行政审批事项，总共有几百项审批项目，其中有个别处室需要承担几十项审批项目。按照政府行政管理的实践，这么巨大的审批权被赋予一个政企不分、政事不分，高度市场化、公司化的具有自身特殊利益的前海管理局，容易造成行政管制与市场运作两种功能的冲突。以规划国土行政审批权为例，前海管理局既承担片区规划、建设审批和监管等行政职责，同时，其下属公司又负责开发建设等具体工程的实施。由于编制受限，前海管理局还抽调一部分公司员工到局机关处室工作，机关人员也不断被下派到公司去任职，机关与公司在人员上也交叉合一、融为一体，这种体制在制度上很难保证国家行政权力公正、公平、有效、廉洁地行使。

第二，政企不分的体制很难为前海的企业创造公平的市场环境，会形成前海管理局与民争利的格局。目前前海管理局下属三大控股公司，享受着特殊的政策，有着特殊的利益，甚至在某些领域处于垄断地位。比如，前海的基础设施项目都要由投控公司来实施，前海的部分房地产开发项目要留有一定比例的房产为投控公司持有。在前海成立的一些特殊的金融机构，要与金融控股公司合作，由金融控股公司参股。为企业服务的项目由联控垄断提供，并自行制定收费标准等。这种行政权力和利益主体结为一体的体制，很难为前海企业提供良好的公平竞争的市场环境。

第三，前海管理局下属三大控股公司脱离了深圳市国有资产监管体系，违背了国有企业改革发展大方向。除前海投控公司由市政府规章明确了前海为出资人外，其他两家公司出资人不明。事实上，前海管理局本身并没有能力来监管运营好下属企业。从改革开放几十年的实践来看，党政机关、事业单位所办经营性企业的弊病和问题早就暴露无遗，深圳早已实行党政机关、事业单位与所办企业脱钩的改革。2006年，深圳市委、市政府已将几百家党政机关、事业单位所办的企业全部纳入国有资产监管体系，由国资委行使这些企业的出资人权力，实行管事、管人、管资产相结合，责任、权力、义务相统一的体制。由于出资人不明确，前海管理局下属公司难以建立完善的国有资产产权管理体制，难以建立严格的监督机制和考核机制，难以形成有效的激励机制、可控的投资决策机制以及科学的人事管理制度，也难以建立铲除官商勾结的制度环境。

前海基础设施的开发建设已取得阶段性进展，按计划，2017年前海基础设施建设将基本完成。一些重大建设项目正在加紧建设，一批企业在未来不久将开始入驻，社会管理工作也即将提上前海管理局的议事日程。因此，为了为未来前海管理局行使巨大的行政权力提供更好的体制保障，为前海企业创造更好的市场环境，为前海市民提供更好的公共服务，我们建议市委、市政府利用当前的有利时机，尽快调整现行前海管理局的管理体制，实行政企分开、政事分开。

调整前海行政管理体制，实行政企分开、政事分开，根据改革开放的实践经验，大体上有两种基本思路：一种是将前海管理局承担的行政管理权剥离出去，由市政府及南山区政府有关部门承接行使，使前海管理局变成一个类似新加坡裕廊工业区管理局的特殊的市场化企业，由市国资委或财政委行使出资人的权力；另一种是将前海管理局下属的三大公司剥离出去，纳入市国有资产管理体制，使前海管理局成为一个市政府授权的行使前海片区行政管理权的机构。考虑到前海的性质任务、前海工作的连续性以及法定机构的特殊性，我们建议采取第二种思路，即剥离前海管理局下属企业，对前海行政管理局的管理体制分步进行调整。

第一步，将前海金融控股公司尽快从前海管理局剥离，纳入市国有资产管理体系，产权由市国资委或投资控股公司直接持有，以平等的地位参与前海金融的创新和金融投资，承担国有企业的社会责任。

第二步，将联控公司剥离到市国资委或投控公司，对于为前海的企业和市民提供的公共服务事宜，可采取多种方式来调整，特别性质的服务内容可成立新的事业单位的办法，由非营利性的机构承担；一般的公共服务事务可采取按市场机制，由前海管理局采取购买服务、委托管理等方式来调整。

第三步，剥离前海投控公司，纳入市属国有资产监督体制。2017年前海的基础设施开发已基本完成，作为以前海基础设施开发为主要任务的投资控股公司也将完成历史使命，届时，剥离前海投资控股公司的条件已经成熟。

经过三个步骤的调整，实现前海管理局的政企分开、政事分开，作为法定机构的前海管理局，主要依法行使前海区域的行政权力，努力建成一个高效、廉洁、透明、民主的新型管理机构。

考虑到市人大的《条例》以及市政府的《办法》已经实施5年了，在前海开发建设的实践中，既有成功的经验，也有需要调整修改的内

容，为此，我们建议市人大、市政府应根据这5年的实践，对《条例》《办法》做必要的修改和完善。

第四节

关于前海的监督体制和机制

深圳市委、市政府对建立前海监督体制非常重视，在市人大通过的《条例》中，提出专门设立监督机构，以便依法统一对前海管理局开发、建设、营运和管理活动进行监督。前几年，市委、市政府设立前海廉政监督局，实行集纪委、监察、检察、公安、审计“五位一体”的监督体制，并形成由纪委牵头领导，检察院、公安、审计、监察五个部门集中统一的工作机制。

由纪委领导“五位一体”的监督体制，作为一种反腐败制度建设的探索，在实践中形成的工作机制，对前海管理局廉政建设，尤其是处理违法、违纪案件也起到了积极的作用。但是作为一种监督体制的制度创新，“五位一体”的体制存在着根本性的制度缺陷，从长远来看，不具备在深圳，更谈不上在全国推广、复制的价值和可能性。

首先，从体制上看，“五位一体”体系不符合建设国家治理体系现代化中的行政、司法相互制衡的原则。在构建社会主义民主法治国家体系中，在国家反腐败法律制度框架的构建中，行政与司法之间既要有相互合作、相互协调的一面，更要满足相互独立、相互制衡的根本制度要求。根据国家有关法律，在依法办理刑事案件包括经济犯罪案件中，公安同检察院、法院分工负责，相互配合，相互制约，各司其职，各尽其责，以保证准确有效地执行法律，这是一项重要的宪法原则。“文化大革命”破坏了公、检、法机构，取消了相互制约的体制与机制，不知道造成了多少冤假错案，给国家和人民带来了多大的灾难。改革开放以来，也曾经有过以党委有关部门牵头，协调公、检、法办案的体制，实践证明，这种体制弊大于利，也带来了极大的消极

作用，中央正在逐步纠正。因此，由纪委牵头领导，组织公安、检察等部门协调办案的“五位一体”的前海监督体制与国家上位法的原则不吻合，不具备复制和推广的法律依据。

其次，从机制上讲，前海“五位一体”的监督机制的优势更多地集中在办理腐败违纪案件上，尤其是在查办大要案中，可以更好地体现集中力量、提高效率的优势，但在预防腐败的制度建设中，“五位一体”的监督体制的优势并不明显。在前海开发建设的现阶段，虽然反腐倡廉的任务很重，也发生了一些违法违规案件，但总体上还不能说腐败已经到了非常严重的程度，不存在采取特殊体制、集中办案的需要。因此，前海的反腐倡廉工作近期乃至长远更应该注重防止腐败的制度建设。

此外，从党和国家反腐败制度建设的长远方向来看，“违纪”案件的查处与“违法”案件的查处将要逐步分离，党的纪检部门主要承担反腐败制度建设中的党内违纪案件的查处，违法案件的查处主要由公、检、法按各自的职责依法办理。前海这种由纪委领导的“五位一体”的监督体制和机制与未来党和国家反腐败制度建设的大方向也不完全吻合。

综上所述，既然由纪委领导的“五位一体”的监督体制不具备可复制性，无法得到推广，既然“五位一体”的体制优势不适合前海开发建设现阶段反腐败的迫切需要，既然与党和国家反腐败制度建设的长远方向不吻合，因此，对现有监督体制进行调整和完善就是必要的。为此，我们建议逐步分解和完善现有“五位一体”的监督体制，使前海的监督体制集中到预防腐败的制度建设和创新上来。

第一步，把检察院、公安局的职能从“五位一体”中分解出去，由检察院、公安局依法独立行使，使这两个部门按照国家法律，在工作中既相互配合，更相互制约，各司其职、各负其责。对涉及违法、需要沟通协调的案件，由有关方面按照合规合法的方式沟通、协调。

第二步，把审计职能从“五位一体”中分解出来，归还政府审计部门。政府的审计主要是经济审计，是政府的一项重要的日常监督工作，经济审计的方式、内容、结果与纪委监察处理案件有所区别，可积极探索经济审计与纪检办案相互独立又相互协调的工作机制。在经济审计中，发现违纪违法线索的，可以随时移交纪委监察部门处理。

按上述步骤完成分离后，前海的监督体制实际上就能把党内监督与行政监督很好地结合起来，并且重点探索预防腐败的制度建设和体制创新，形成一些可推广、复制的经验，为深圳乃至全国的廉政制度建设做出贡献。

第五节

关于前海开发中的深港合作

作为国务院批准的深港现代服务业合作区的前海，能不能在深港合作上取得突破，事关前海开发建设的成败，事关深港融合的长远战略。这几年，深圳市委、市政府对于与香港合作极为重视，前海管理局也做了大量工作，克服了很多困难，取得了一定的进展，为未来的深度合作打下了一定的基础。

但是，深港合作难度大，涉及面广，由于前海的开发建设缺少国家层次的法律支撑和保障，香港方面的合作态度耐人寻味，香港企业尤其是大企业对深圳前海的未来仍半信半疑。国家有关部门在支持前海政策方面顾虑重重，加之党中央、国务院、省委、省政府领导对前海的深港合作要求很高，给前海工作的同志很大压力，因而出现了急于求成，甚至出现形式主义苗头。主要表现在以下三个方面。

一是在合作的领域上拓展得太宽，合作的目的越来越模糊。

如前所述，本来国务院批准的方案已经明确提出合作的四个方面，但这几年前海管理局提出的合作领域越来越宽，目标变得越来越多。比如，提出前海要为香港提供一定数量的就业岗位；要成为香港青年创业的“梦工厂”，为其提供土地、资金，形成香港青年成长、成才、成功的平台；要解决香港企业发展的土地和空间问题，为香港各产业协会提供土地出让；要建立对青年进行爱国教育的交流基地；要加强与香港科技合作、文化产业合作；要建立香港保税商品消费展示中心；等等。提出的合作目标无所不有。

二是在合作的对象上，中小企业多、大型骨干企业少，数量多，质量不高。

虽然目前前海已有1 300多家港资企业注册，但核心的、重量级的香港金融机构包括银行、保险、基金、证券来得不多。尤其是在香港金融高端服务领域占据主体地位的全球著名大公司在香港的亚太总部，基本还没有涉足前海，实际上这些全球性大公司才是支撑香港国际金融中心地位的基本力量，他们的进入才是前海深港金融和高端服务业合作成功的标志。之所以形成当前的格局，除了国家的政策不放开，两地法律不接轨，两地税赋水平相差过多等客观原因，从主观上看，前海目前的人才、方式方法、沟通渠道、手段策略、工作机制等方面不适应引进香港高端服务业企业来前海发展的需要。

三是在合作的工作目标上，脱离实际，缺乏支撑。

这几年，前海管理局提出了加强与香港合作的“万千百十”计划，即到2020年，前海由港资开发的建筑面积超过900万平方米，为香港居民提供超过10万个高端就业岗位，吸引1万家香港企业落户，力争港资服务业规模超过1 000亿元，在前海成功孵化、培育港资创新创业型领军企业超过100家，在前海建立具有香港优势和特色的10个港企聚集基地，等等。

在前海开发建设的初期阶段提出这些目标，出发点是想适应香港的需求，加快深港合作的进程，但客观上不切实际，形式主义，缺乏实际措施的支撑。比如，前海总规模建筑面积才2 700万～3 000万平方米，目前出让的土地建筑面积500万平方米，2017年前海的基础设施建设才基本完成，要求港资2020年在前海开发面积达到900万平方米的目标能实现吗？又如，经过30多年改革开放，目前香港居民在深圳就业人数才几万人。前海现在还是一片工地，2020年要使10万个香港居民在前海就业，也是难以做到的。再如，5年来前海共引进香港企业1 300家，未来5年能达到1万家吗？按前海开发建设的总体规划，2020年前海地区GDP总量为1 500亿元，其中仅香港服务业规模就能达到1 000亿元吗？此外，香港经济90%以上是服务业，其他产业基本上“空心

化”了，前海在2020年还能建立10个港企聚集基地、培育100家创新创业型领军企业吗?

客观上讲，前海开发建设中深港高端服务业的合作难度很大，从某种意义上讲，也许是深圳一厢情愿，因此与香港的合作要从长计议，既要积极努力，做好各方面的工作，又不能急于求成，要水到渠成，欲速则不达。

我们认为，前海开发建设中深港高端服务业的合作，既要考虑到解决近期香港存在的民生问题，更要着眼于未来，促进香港的长期繁荣稳定。实际上，前海深港高端服务业的合作如果能够实现深港双方优势互补，共同形成为中国未来的资金、技术、产品走向世界服务的最大的金融中心、服务中心、物流中心，就更能促进香港的长期繁荣稳定。为此，在工作层面，我们提出四点建议。

一是要举全市之力。与香港高端服务业合作，把支撑香港经济的金融等企业引进前海，涉及政治、经济、法律、文化等各个方面，涉及香港的政府、企业、市民等各个层面，单独靠前海管理局，能力恐不可及，需要市委、市政府举全市之力，动员各方力量，运用各种资源，采取特别措施，制订周全的规划和工作计划，制定工作责任制和激励机制。

二是要体现合作双赢。加强深港合作，当然要有利于香港的稳定和繁荣，要有利于解决香港经济社会发展中遇到的问题和困难。但是，前海面积狭小、空间有限，是深圳中心城区最后一块可成片开发的土地，是未来深圳主要的高端服务业总部聚集区域。因此，深港合作要“双赢”，要有利于深圳的长远发展，有利于城市功能和经济结构的调整，有利于经济增长方式的转变，等等。前海开发建设中的深港合作不宜把解决香港就业、青年创业、中小企业发展空间问题，促进商贸服务业拓展市场，建设爱国主义教育基地等作为主要目标。

三是要坚持以大企业为主。加强与香港高端服务业的合作，千万不要追求企业数量，要坚持引进香港金融、服务、物流供应链中的大

型企业，尤其是在香港的全球性跨国公司，这些大企业的进入才是前海深港高端服务业合作成功的标志，才是落实中央关于前海开发战略要求的根本措施。

四是要各个突破。由于历史原因，目前支撑香港金融等高端服务业体系的资本主要有三类，即外资、港资、中资，其中中资金融机构是近些年发展起来的，港资金融机构在香港金融服务体系中不占主导地位，过去、现在支撑香港金融中心地位的是外资金融机构，包括全球性的银行、保险、基金、投行、律师、会计师等行业的大公司在香港设立的亚洲总部。因此，在引进香港高端服务业时，要根据实际情况，有针对性地分头各个突破。首先要力争将在香港的中资金融机构尽快引进来，使其起到示范带头作用。其次引进在香港有实力的港资金融机构。最后重点突破香港的跨国资本机构，力争经过10年左右的努力，将部分香港的跨国资本引进前海。

第六节

关于前海的总体建设规划

市委、市政府高度重视前海总体建设规划，有关部门在研究制定前海规划时坚持高起点、新理念，尤其是由美国FO设计公司中标设计的“前海水城”的规划，提出将前海打造成标志性和充满活力、魅力的水城形象，更是试图突出深圳海滨城市的特点，打造深圳城市规划建设的新形象。目前，“前海水城”规划已经得到市政府有关部门的批准，开始进入实施时期。

但是，“前海水城”的规划设想能否如愿实现，受到很多条件的限制，即使不计建设投资和营运成本，仍然会受到自然条件、地理条件以及未来深圳生态环境治理效果等因素影响。万一“前海水城”规划失败，达不到规划设计的要求，将为前海的开发建设留下硬伤，成为前海规划建设的败笔，留下永久的遗憾。

前海位于珠江口，属于浅海湾水域，水的动力性能差，在20世纪90年代末，前海还是农民的蚝田，落潮时前海大部分区域露出水面。同时，前海是深圳西部雨水、污水集中排放的区域，台风时期往往造成内涝。南山居住着上百万人口，存在大量的企业，每天排放大量的污水。因此，前海水城建设将受到三大因素的限制。

一是前海湾海域内水的动力性能。未来如果珠江口、深圳西部大规模填海造地，有可能改变珠江口水的流动条件。从长远来看，即使深圳西部不进行大规模填海，珠江口水域条件也有可能因其他不可预见的因素而发生重大变化，前海湾水域的动力性能更差。如果真的发生上述两种情况，前海湾有可能成为死湾。

二是水质。如果未来深圳西部，主要是南山片区污水排放的水质条件不能明显改善，“前海水城”可能变成污水沟、污水城。

三是淤积程度。如果深圳西部水土保持不能得到根本改观，目前向前海排放雨水的河流中的泥沙不能大幅减少，未来“前海水城”“水渠”可能成为“干城”“干渠”。

从上述三种制约因素来看，形势并不容乐观，与其乐观点，不如悲观点。比如水质问题，西方发达国家如英、法等国，中心城区河水由污变清，经历了大约30年的治理。深圳提出治污计划已经近20年了，但目前深圳一些河流的水质比20年前并无太大的改观。又如水土保持，虽然这些年来，深圳投入不少资金治边治坡，但一遇大雨暴雨，就水质混浊、泥沙俱下。前海片区不少区域都是这几十年泥沙淤积形成的，如果水土保持达不到要求，“前海水城”光是淤积清理、疏浚河道就不知将耗费多少人力、物力、财力。再如，根据深圳市有关部门的规划，未来在深圳西部还将填海造地20平方千米，以解决深圳未来发展的空间问题，假如20平方千米填海工程如期实施，前海的水域流动变化将是巨大的，会对前海区域内水的动力性能产生重大影响。“前海水城”成为“死城”也不是危言耸听。

因此，鉴于“前海水城”面临着这些自然因素、人为因素的影响和制约，我们提出以下建议。

一是“前海水城”的规划继续完善调整，慎重决策，提出切实可行的治理方案和措施。

二是一旦“前海水城”规划形成决议，建议制定未来深圳西部污水治理、水土保持的可行的实施方案，并制定严格的责任追究制度以确保这些方案的落实，要认真汲取几十年来深圳治水的经验教训。

三是进一步全面研究论证未来在西部填海造地的规划，确保“前海水城”水的动力性能不发生根本性的变化。

四是在实施“前海水城”方案的同时，如有可能，可考虑前海规划的备用方案或调整方案，在前海开发建设过程中，万一遇到难以克服的困难，也能够保证前海规划建设目标的实现。

第七节

关于前海的土地开发模式

前海土地资源稀缺，前海管理局在土地开发管理的改革创新方面也进行了一系列的探索，包括弹性年期、建设项目用地公告出让等。但是，前海在土地开发模式上也存在一些问题，需要冷静思考，权衡利弊，使前海开发模式的选择服从于前海发展的长远需要，服从于全市经济社会发展的全局。

首先，关于前海地价政策。

截至目前，前海已经出让土地19宗，土地面积92万平方米，建筑面积508万平方米，成交额713亿元人民币。其中，几宗大的地块出让时，楼面价格都在2万元/平方米以上，成为这两年深圳土地出让的价格“地标”。这客观上影响带动了深圳市土地和房地产价格的上涨。前海高地价政策好，还是适中地价政策好？这个问题比较复杂。作为以“深港现代服务业合作区”为目标的前海，从长远来看，过高的地价恐怕对产业发展不利，过高的地价也容易形成大房地产商垄断的格局。实际上这两年前海出让的土地中，相当大的比例被深圳大的房地产商中标开发。

前海土地出让价格高，原因是多方面的，其中有合理因素，也有不合理因素。不合理因素之一就是前海管理局确定了土地使用权出让收入15%~20%划入产业发展基金的政策，从而使前海管理局与开发商形成了利益共同体，成为共同推高土地价格的推手。本来，管理局的主要功能是营造一个公平竞争良好的产业发展环境，即使需要建立产业发展基金，也可以用其他方式划拨积累，而不应该为筹措产业发展基金而成为土地价格抬高的推手。这既不利于前海发挥市场机制，促

进土地价格的市场化，也不利于前海准确地把握政府行政职能和商业行为的界限。建议前海管理局对这项政策重新审视，慎重研究，如有可能，适时调整。

其次，前海管理局近些年提出了所谓的0~2.5级土地开发理念和模式。

按照这个开发模式，0.5级开发就是要建设一批临时建筑、给排水、供电等基础设施；1级开发就是土地整备；1.5级开发就是根据开发的时序和现状进行过渡性的开发，建设一批过渡性建筑，比如前海近期建设低层临时的前海企业公馆；2级开发就是土地出让后的业主开发；2.5级开发就是前海管理局从土地出让后的业主手中拿回30%的办公物业，用于扶持产业发展。前海管理局采取0~2.5级开发理念和模式，出发点是提高效率，加快开发进度，这可以理解。但这样做极有可能造成投资浪费，并且为前海的长远开发带来严重的后遗症。主要表现在以下三个方面。

第一，前海土地开发面积不大，虽然需要一定的建设投资，但市委、市政府高度重视，市财政的财力充足，完全可以在基础设施方面筹措足够的资金，做到高标准规划、一步到位建设。同时，只要加强协调、强化责任，发扬马兴瑞同志提倡的“马上办”的工作作风，提高开发建设的速度效率，完全是可以做到的。在这种情况下，前海管理局为什么还要采取0.5级开发模式，再搞一批临时的基础设施呢?

第二，所谓1.5级过渡性开发，即建设一批过渡性建筑，给前海的规划、建设、成本、效益以及将来拆除等方面都可能带来极大的后遗症。深圳在城市建设30多年的实践中，曾经在所谓闲置土地上建设了大量的临时建筑，其中相当一部分是违章建筑，包括住宅、工厂、写字楼、公共设施等，为后来城市的规划、开发、建设、管理带来拆除、搬迁、补偿、安置等无数后遗症，有的甚至带来严重的社会问题，有些至今还不能得到有效的解决。前海兴建的一批过渡性建筑，虽然掌握在前海管理局手上，与目前深圳形成的大量临时违法建筑不

完全一样，但毕竟是临时的、过渡性的建筑，仍可能给未来前海的规划、建设留下较多的后遗症。因此，我们建议前海管理局的领导和班子应着眼于长远的开发建设，为未来的发展打好基础，千万不要为了一时政绩、面子工程而为未来的工作留下无数的后遗症。

第三，所谓2.5级开发中，前海管理局拿回30%的办公物业的方式也需要慎重考虑。未来前海管理局用适当的方式拥有一些办公物业，用于扶持个别重点产业也是必要的。但是，30%这一比例值得反思。按照规划，前海管理局总建筑面积3000万平方米左右，30%的比例意味着有近千万平方米的物业归管理局拥有，按每栋楼10万平方米来计算，前海管理局拥有100栋办公大楼。前海管理局究竟要这么多房子干什么？给哪些产业和企业使用？如何管理？如何防止腐败？如何公平出租？等等。这可能会引发一系列问题。同时，1/3的办公用房收回管理局，意味着前海出让土地面积更少，会进一步推高前海的地价和房价。

可见，所谓前海土地开发模式的创新中还存在很多问题。我们建议调整所谓0~2.5级开发模式。取消0.5级开发模式，即取消临时基础设施。所谓1.5级开发模式，即建筑过渡性建筑，原则上也不再建设，迫切需要的要经过市政府审定。所谓2.5级开发模式，即收回30%的物业，比例太高，降低到10%已经不少了。

第八节

关于前海开发建设的宣传推介工作

做好宣传推介工作，让全市、全省、全国乃至全世界更多地了解前海，提高其知名度、吸引力、影响力，对推动前海的开发建设有着重要积极意义。但是，我们认为，在前海宣传推介工作方面，有几个倾向要引起注意，防止偏差。

一是对外宣传少，对市内宣传多。前海的开发建设宣传推介的重点应当是面向全国、面向香港、面向全球。但实际上，前海的宣传集中在深圳各种媒体，尤其集中在体制内的报纸、广播上。大事小事，局领导的活动几乎每天在广播中播出，铺天盖地，如雷贯耳。而相反的是，应该出现在香港、国外的宣传推介却相当少。这样做既不适应前海开发工作的需要，也不符合中央有关宣传工作的要求。

二是宣传内容空的多，实的少，说得多，做得少。前海的开发建设宣传了好多年，许多参观者去年到前海看到的仍然是一块大石头、一个展示馆。现在除了少数几个楼盘开始动工外，在前海现场看到的只是些临时过渡性设施，不少参观考察者感到很失望，这使前海的过度宣传反而产生了负面影响。王荣同志曾经在大会上讲过，“我陪同中央和省委领导多次去看前海，结果到了现场什么都看不见”。

三是有些提法不完全符合前海开发建设的实际，造成前海虚假的繁荣。比如，最近前海管理局宣传前海进驻了31 346家企业，注册资本达到18 376亿元，其中世界500强中有65家进驻，合同利用外资127亿美元等。现实情况是，前海目前还处于基础设施的开发建设时期，除了一些临时办公室（所谓“梦工厂”“万科公馆”）外，连一栋写字楼都没有建设起来，3万家企业进驻在哪里？实际情况是，随着我市商事

制度改革，企业注册地和实际办公经营地可以分离，这些以入驻前海名义注册的大量企业是通过与前海商务秘书公司签订委托协议，把注册地挂在前海商务秘书公司，而实际办公运作并不在前海，从本质上讲，谈不上是入驻前海的企业。同时，这几万家企业绝大多数并没有实际运营，估计实际运营的企业占在前海注册企业的10%都不到，真正经过审核，享受前海税收优惠政策的企业只有100多家。另外，商事登记制度改革后，注册资本从实收制改为认缴制，宣传进驻前海的企业注册资本达到11.8万亿元有什么意义呢？类似这样的宣传，前海这几年在其他方面还有很多。

鉴于宣传推介工作也是前海开发建设的重要方面，建议引起市委、市政府尤其是新分管的市领导的重视，采取一些纠偏措施，使宣传推介工作为前海的开发建设、为深圳的改革开放形象起到积极的推动作用。